

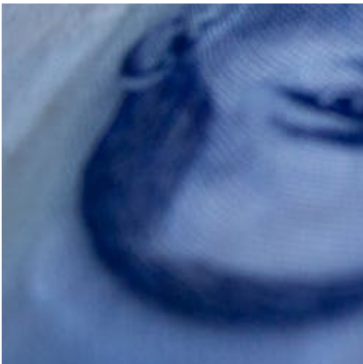


Universidad Autónoma
del Estado de México

La burocracia en México

entre el patronazgo y
la modernización administrativa

José Juan Sánchez González



La burocracia en México

entre el patronazgo y
la modernización administrativa



Universidad Autónoma
del Estado de México

Doctora en Ciencias Sociales
Martha Patricia Zarza Delgado
Rectora

Doctora en Ciencias Computacionales
Arianna Becerril García
Secretaria de Ciencia

Maestro en Educación
Guillermo Palemón Hernández Bastida
*Encargado del Despacho de la
Dirección del Centro UAEMEX Zumpango*

La burocracia en México

entre el patronazgo y
la modernización administrativa

José Juan Sánchez González

“2025, 195 Años de la Apertura del Instituto Literario en la Ciudad de Toluca”

Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, 2025

Sánchez González, José Juan

La burocracia en México. Entre el patronazgo y la modernización administrativa / José Juan Sánchez González.

1ª ed.

Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2025.

1218 p.

ISBN 978-970-96667-5-5 (PDF)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Burocracia -- México
2. México -- Política y gobierno
3. Administración pública -- México

JL 1247.S26 2025



**La burocracia en México.
Entre el patronazgo y la modernización administrativa**
José Juan Sánchez González

Libro sometido a sistema antiplagio y publicado con la previa revisión y aprobación de pares doble ciego externos, uno es candidato al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Otro pertenece al SNII, nivel I. Expediente de obra 397/03/2024, Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados, adscrita a la Secretaría de Ciencia de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Primera edición: 29 de agosto de 2025

ISBN 978-970-96667-5-5 (PDF)

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de México

Instituto Literario núm. 100 Ote., col. Centro

C.P. 50000, Toluca, México

www.uaemex.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Autónoma del Estado de México.

El contenido de esta publicación es responsabilidad del autor.



Esta obra queda sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución-No comercial-Sin derivadas 4.0 Internacional. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales, ya que permite solo descargar sus obras y compartirlas, siempre y cuando den crédito, pero no pueden cambiarlas de forma alguna ni usarlas de manera comercial. Disponible para su descarga en acceso abierto en: ri.uaemex.mx

Hecho en México.

Con amor para mi esposa Vicky.

Índice

Introducción	23
Primera parte	
Conceptos y modelos	
I. La burocracia, patronazgo y modernización: un marco teórico para su interpretación	39
Burocracia	42
Concepción de la burocracia	45
Tres modelos de burocracia en la Administración pública	50
Burocracia patrimonial y patronazgo	53
Burocracia y profesionalización	59
Burocracia de méritos y servicio civil de carrera	64
El patronazgo en la política y la Administración pública	70
Patronazgo y construcción del Estado: centrifugado o descentralizado	73
El patronazgo político: clientelismo	78
El patronazgo en la Administración pública: opositores o defensores	84
El patronazgo en la Administración pública	88
Patronazgo y el poder de nombramiento: sistema de botín	92
Patronazgo administrativo: sistema de despojo (<i>spoils system</i>)	93
Modernización	97
Modernización económica	99
Modernización política	100
Modernización administrativa	101
La modernización como proceso histórico singular	105
La modernización como desarrollo de capacidades	106
La burocracia como variable dependiente del patronazgo y la modernización administrativa	107

Segunda parte
La burocracia en el virreinato

II. Tres siglos de burocracia patrimonial en el virreinato	111
Burocracia patrimonial en el virreinato	114
Papel de la burocracia patrimonial novohispana: la etapa de los Habsburgo	118
La organización administrativa de Nueva España	123
Estructura interna de la burocracia patrimonial en el virreinato	132
Administración financiera en el virreinato	137
El arriendo fiscal en el virreinato	143
La venta de cargos en el virreinato	146
Reclutamiento y selección en la burocracia novohispana	153
Salarios en la burocracia novohispana	155
Impacto de la reformas borbónicas en la burocracia patrimonial del virreinato	164
Profesionalización en el virreinato: la Secretaría del Virreinato (1756)	172
Los Montepíos en el virreinato (1770)	174
Creación de las Intendencias (1786)	179
El censo de servidores civiles de Revillagigedo (1789-1790)	182
Creación de estancos: el desarrollo de la carrera administrativa	183
Importancia de la burocracia patrimonial en el desarrollo del virreinato	188

Tercera parte
La burocracia en el México independiente

III. La burocracia en el patronazgo del México independiente	199
El papel de la burocracia y los primeros años de vida independiente (1824-1853): hacia la creación de una burocracia profesional en un contexto de incertidumbre política	204
El centralismo en el México independiente	214
La Constitución de 1824 y sus implicaciones para el Poder Ejecutivo	217
1824: inicio del fin de la carrera administrativa	219
Leyes de expulsión de los españoles de la burocracia (1827 y 1829)	222
Creación del Banco de Avío (1830)	225
Creación de libre designación de servidores públicos (1833): el inicio del patronazgo en la Administración pública	226

Reforma administrativa de 1833	227
Creación del Banco Nacional de Amortización de la Moneda del Cobre (1837)	228
1852: amovilidad de los empleados	229
La dictadura de Santa Anna y la creación de la Secretaría de Fomento (1853)	236
El desastre de la administración hacendaria	240
Etapas deficitarias del presupuesto público (1822-1853)	242
La burocracia y la inestabilidad política en el México independiente	244
IV. La burocracia en el patronazgo en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato (1855-1910)	257
El papel de la burocracia en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato: hacia la creación de una burocracia profesional en un contexto de inestabilidad política	261
1855: el servicio civil ha muerto	267
1856: el nacimiento del patronazgo	268
La Constitución de 1857 y el sistema de botín en la Administración pública	271
Supresión de los monopolios y los estancos (1857)	274
Burocracia: reclutamiento y selección de personal	274
Imperio de Maximiliano (1863-1867)	280
Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)	282
República Restaurada (1867-1876): una propuesta para modernizar la administración pública	285
Reforma administrativa de Juárez en 1861	291
Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (1870)	294
La inestabilidad política en México y su impacto en la burocracia	296
Burocracia y patronazgo en el Porfiriato (1877-1911): la conformación de una burocracia estable y factor de estabilidad política	297
Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857	315
Cambios en las secretarías de Estado (1877-1910)	317
Escuela Superior de Comercio y Administración (1905)	320
Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906)	322
El superávit del presupuesto públicos (1895-1910)	323
Expansión de los ferrocarriles, la industria eléctrica, siderúrgica, petrolera y carbonífera (1877-1911)	325

Burocracia y prestaciones sociales en el Porfiriato	325
La consolidación de la burocracia durante el Porfiriato: “poca política y mucha administración”	328
La burocracia y el patronazgo en la segunda mitad del siglo XIX	339

Cuarta parte
La burocracia en el México posrevolucionario

V. La burocracia en el patronazgo caudillista del Estado posrevolucionario (1911-1920) **345**

Patronazgo caudillista: la formación del Estado posrevolucionario y la expansión de la burocracia	350
Burocracia en el patronazgo del Estado prerrevolucionario	354
Francisco I. Madero (1911-1913) y su gobierno transitorio	358
La dictadura de Victoriano Huerta (1913-1914)	363
Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920): patronazgo caudillista y los inicios del Estado posrevolucionario	367
Reformas administrativas después de 1910: creación de los departamentos administrativos	374
Decreto que crea ocho Secretarías de Estado (1913)	377
Atribuciones del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917	378
Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917)	382
La Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) (1922)	386
El Departamento de Contraloría: restablecimiento del servicio civil (1925)	387
Control y nombramiento en la Administración pública	391
El papel de la burocracia en la formación del Estado nacional	393

VI. La burocracia en el patronazgo militar y el Maximato (1920-1934) **397**

Burocracia en el patronazgo caudillista: subordinación absoluta al régimen	401
Álvaro Obregón (1920-1924): patronazgo y caudillismo político	405
El servicio civil en San Luis Potosí (1923)	414
La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) (1924)	416
Sector paraestatal: inicio de creación de empresas públicas	417
Recursos públicos en el periodo 1911 a 1925	418
La importancia del ejército en el patronazgo militar	420
Plutarco Elías Calles (1924-1928): consolidación del patronazgo y el liderazgo militar como gran caudillo de la Revolución	427

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925)	437
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1925)	438
Cambios en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado (1926 y 1928)	439
Comisiones especiales de eficiencia (1926)	440
La Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929)	441
El Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932)	445
Sector paraestatal: expansión de las empresas públicas	446
Creación del PNR (1928): patronazgo del partido hegemónico	446
Patronazgo caudillista en el Maximato (1928-1934)	451
Emilio Portes Gil (1928-1930): patronazgo y caudillismo	455
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932): patronazgo en el caudillismo	459
El primer Censo de Servidores Públicos (1930)	463
Abelardo L. Rodríguez (1932-1934): patronazgo y primer intento del servicio civil de carrera	466
Ley de secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934)	472
Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil (1934)	474
Sector paraestatal en el Maximato	479
El intento burocrático para instaurar un servicio civil en un entorno de patronazgo	480
VII. El crecimiento de la burocracia en el patronazgo caudillista (1934-1946)	485
Burocracia en el patronazgo caudillista militar: de la subordinación al reconocimiento de los derechos laborales	490
El gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940): estatismo, patronazgo y caudillismo	495
Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1935)	505
Ley de secretarías y departamentos de Estado (1935 y 1937)	507
Ley de secretarías y departamentos de Estado (1939)	509
Las comisiones de eficiencia (1935-1939)	512
Transformación del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936)	513
El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (1938)	517
Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados (1940)	525

Sector paraestatal en el cardenismo	528
El gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) en el patronazgo caudillista	530
Reformas a la Ley de secretarías y departamentos de Estado (1940 y 1943)	539
Coordinaciones de estudios económicos y de planeación	540
Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941)	543
La materia laboral y las dependencias creadas	546
Sector paraestatal en la época de Ávila Camacho	547
La profesionalización de la burocracia política	548
La burocracia en la senda de sus derechos laborales en el patronazgo	550
VIII. La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo estabilizador (1946-1970): en la búsqueda de la modernización administrativa	561
Patronazgo presidencialista: consolidación del Estado centralizado y formas de subordinación de la burocracia	568
La burocracia en 1940-1960: de la institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización	573
El presidencialismo y el control de la burocracia	577
El gobierno de Miguel Alemán Velasco (1946-1952): primer gobierno civil en el patronazgo presidencial	582
Ley de secretarías y departamento de Estado (1946)	591
Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947)	593
La Comisión Nacional de Inversiones (1948)	594
Sector paraestatal en la época de Alemán	595
El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958): entre la austeridad y la continuidad del patronazgo presidencial	596
Creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria en (1953)	607
Del Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953)	608
Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958)	609
Sector paraestatal en la época de Ruiz Cortines	609
La estabilidad en el patronazgo presidencial	611
El gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964): el desarrollo estabilizador y la continuidad del patronazgo presidencial	612

La década de 1960: la modernización administrativa, instrumento para fortalecer al Estado	622
Ley de secretarías y departamentos de Estado (1958)	624
Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959)	629
Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962)	630
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963)	631
Burocracia y relaciones laborales	633
Sector paraestatal en el desarrollo estabilizador	636
El desarrollo estabilizador en el patronazgo presidencial	638
El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970): patronazgo y autoritarismo político	641
Reformas administrativas introducidas de 1950 a 1964	648
Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964)	649
Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965)	652
Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)	655
Sector paraestatal al final del desarrollo estabilizador	656
El patronazgo presidencial: el poder absoluto de los nombramientos	658
La burocracia en la senda de la profesionalización en un sistema de patronazgo presidencialista	663
IX. La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo compartido-populista (1970-1982): la modernización como instrumento para fortalecer el Estado	675
La burocracia en el populismo de 1960 a 1980: las reformas como estrategias de modernización administrativa	679
El gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976): populismo y patronazgo presidencial	685
Ley de secretarías y departamentos de Estado (1970)	697
Los ingresos públicos de 1926-1976	699
La reforma administrativa 1970-1976	705
Sector paraestatal en el populismo	712
Burocracia y estructura interna en la Administración pública	715

Burocracia en el sector público	722
Prestaciones sociales de la burocracia	724
Formas de organización y de lucha de la burocracia	728
El gobierno de José López Portillo (1976-1982): populismo y patronazgo presidencial	736
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)	747
La reforma administrativa 1976-1982	751
Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980)	757
Sector paraestatal en el populismo	759
La Administración pública y el desarrollo	761
El desarrollo compartido con inflación en el populismo	765
Reforma y modernización administrativa en el patronazgo presidencialista	770

Quinta parte

La burocracia en el neoliberalismo

X. La burocracia en el patronazgo presidencial en la órbita del neoliberalismo (1982-2000): ruptura, nuevo modelo económico y estancamiento en la modernización administrativa	781
El patronazgo en el neoliberalismo y los programas de modernización administrativa	786
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): patronazgo presidencial, crisis y surgimiento del neoliberalismo	789
Renovación moral en la Administración pública	803
La planeación democrática	805
Relevancia de la evaluación	806
La reforma administrativa: del gigantismo al achicamiento estatal	807
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983)	811
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982)	813
Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988)	817
Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986)	822
Tamaño y composición de la Administración pública mexicana, Secogef-INAP (1988)	822
Privatización de las empresas públicas: reestructuración del sector paraestatal	825

Limitaciones de los programas de modernización	830
La burocracia en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): patronazgo, apertura comercial y centralización presidencial	833
La Reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari	835
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1988)	847
Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994)	850
Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992)	855
Privatización de empresas públicas en el salinismo	856
Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	860
La burocracia en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): patronazgo en transición, apertura democrática y modernización administrativa	862
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)	870
Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)	873
“IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, Profesionalización de los Servidores Públicos”, (1998)	877
Privatización de empresas públicas en el zedillismo	878
La burocracia en el periodo de 1995 a 2000: la modernización administrativa, entre la subordinación y la búsqueda de su autonomía	881

Sexta parte

La burocracia en la modernización administrativa y la cuarta transformación

XI. Burocracia y profesionalización en la alternancia política del siglo XXI: ¿una nueva modernización administrativa gerencial? (2000-2012)	901
La administración pública en el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006)	907
La burocracia en el periodo 2000-2006: la etapa gerencial de la administración pública	911
Modelo de Innovación Gubernamental	919
La Agenda de Buen Gobierno (ABG)	920
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000)	924
Modificaciones no aprobadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	927

“Seminario: Servicio Civil de Carrera en México”, INAP, 2001	928
La Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002)	929
La Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003): creación de un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004)	931
Creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003)	936
Diagnóstico para una reingeniería en el servicio público, SHCP-SFP (2004)	939
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002)	946
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006)	948
La privatización de las empresas públicas	953
El patronazgo en un Servicio Profesional de Carrera en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	957
La burocracia en el periodo de Felipe Calderón (2006-2012): retroceso administrativo	959
La administración pública de Felipe Calderón Hinojosa	963
El Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG)	974
El Presupuesto Basado en Resultados (PBR)	978
El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)	979
Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012)	982
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)	984
La burocracia entre la modernización administrativa en una etapa de estancamiento	988
XII. La burocracia en el regreso del PRI y el ascenso de la cuarta transformación: el patronazgo, corrupción, austeridad republicana y retroceso en la modernización administrativa	993
La burocracia en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-20128): entre la corrupción y el sistema de botín	995
El Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto	997
Tres etapas del gobierno de Enrique Peña Nieto	1001
Primera etapa: Enrique Peña Nieto nombra a un encargado de la SFP (1 de diciembre de 2012 al 2 de febrero de 2015)	1002
Segunda etapa: nombramiento del Secretario de la Función Pública, creación de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción (3 de febrero de 2015 al 18 de julio de 2016)	1003

Tercera etapa: renuncia de Virgilio Andrade y designación de Arely Gómez como Secretaría de la Función Pública (18 de julio de 2016 al noviembre de 2018)	1008
Acciones de modernización administrativa	1010
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012)	1016
Estudio de servicio profesional de carrera (2017)	1017
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018)	1023
El patronazgo en el gobierno de Enrique Peña Nieto	1026
La burocracia en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024): patronazgo y nula profesionalización en la administración pública	1028
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018)	1033
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024)	1036
Balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2022)	1040
En materia económica	1041
Política exterior	1045
Fracturas a la democracia	1047
Militarización del gobierno	1049
Regresiones en el combate a la seguridad	1051
La Constitución en riesgo: el poder judicial en asecho	1053
Regresión en la salud pública	1057
Regresión en la educación pública	1060
Política laboral	1062
Combate a la pobreza	1065
Regresiones en el combate a la corrupción	1068
Regresiones en la profesionalización de los servidores públicos	1070
La agenda pendiente en el gobierno de AMLO	1072
Burocracia: entre la modernización y el patronazgo en México del siglo XXI	1076
Epílogo: La profesionalización de la burocracia: variación entre el patronazgo y la modernización administrativa	1091
Anexo 1. La evolución de la burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización	1103

Anexo 2. La administración pública y el servicio civil de carrera en México en la línea del tiempo	1109
Primera etapa: México independiente (1828-1848)	1111
Segunda etapa: (1858-1896)	1123
Tercera etapa: México posrevolucionario (1920-1970)	1133
Cuarta etapa: Etapa moderna (1972-1999)	1167
Quinta etapa: Modernización y creación del servicio civil de carrera (2000-2011)	1177
Fuentes de consulta	1183
Ficha curricular del autor	1215

Índice de tablas

I. La burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización

Tabla 1. Definiciones de burocracia de diversos autores	44
Tabla 2. Aportaciones de varios autores al estudio de la burocracia	48
Tabla 3. Tres modelos de burocracia	51

II. Tres siglos de burocracia patrimonial en el virreinato

Tabla 1. Funciones de la Administración en Nueva España	128
Tabla 2. Estado comparativo de las rentas de Nueva España	141
Tabla 3. Gastos de administración del virrey José de Iturrigaray (1803)	156
Tabla 4. Empleados y sueldos en el virreinato	158
Tabla 5. Empleados y sueldos en el Estanco de Tabaco en la ciudad de México (1788)	161
Tabla 6. Estado financiero de los Montepíos en Nueva España	178
Tabla 7. Estancos en Nueva España	184
Tabla 8. Fábrica de puros y cigarros	187

III. La burocracia en el patronazgo del México independiente

Tabla 1. Ley de expulsión de españoles (1827)	223
Tabla 2. Etapa deficitaria (1827-1895)	243

IV. La burocracia en el patronazgo en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato (1855-1910)

Tabla 1. Programa del gobierno constitucional de Juárez	292
Tabla 2. Etapa de superávit (1895-1910)	324
Tabla 3. Transferencias de ingresos, pagos de seguridad social	327
Tabla 4. Total de la fuerza de trabajo en el Porfiriato	331
Tabla 5. Cuadro sinóptico informativo del presidente Díaz	332
Tabla 6. Relación de personal de Instrucción Pública con los servidores públicos en el gobierno de Díaz	332
Tabla 7. Población económicamente activa por actividad en los censos de población	333
Tabla 8. Egresos totales y de guerra del Gobierno Federal	334
Tabla 9. Egresos de guerra en remuneración y haberes	335
Tabla 10. Sueldo anual en pesos de trabajadores del poder público	336
Tabla 11. Suspensiones y reducciones de impuestos sobre el pago de sueldos	338

VI. La burocracia en el patronazgo militar y el Maximato (1920-1934)

Tabla 1. Ingresos recaudados de (1910-1925)	418
Tabla 2. Diagnóstico y recomendaciones de la Comisión Reorganizadora de la SHCP	443

VIII. La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo estabilizador (1946-1970): en la búsqueda de la modernización administrativa

Tabla 1. Problemas detectados por la Comisión de Normas y Procedimientos	650
Tabla 2. Recomendaciones de la Comisión de Normas y Procedimientos	651

IX. La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo compartido-populista (1970-1982): la modernización como instrumento para fortalecer el Estado

Tabla 1. Tres tendencias de la Administración pública mexicana	682
Tabla 2. Ingresos y egresos del Gobierno Federal, (1926-1976)	700
Tabla 3. Relación entre el Producto Interno Bruto y los ingresos del gobierno federal	700
Tabla 4. Servicio de la deuda pública, (1926-1976)	703
Tabla 5. Deuda externa con relación a los ingresos totales, (1925-1976)	704
Tabla 6. Programas de la reforma administrativa, (1971-1976)	709

Tabla 7. Efectivos del Ejército, (1920-1930)	716
Tabla 8. Fuerzas armadas y personal civil, (1910-1950)	718
Tabla 9. Personal civil ocupado en el Gobierno Federal	719
Tabla 10. Personal ocupado en la administración pública paraestatal	720
Tabla 11. Pagos de pensiones del ISSSTE, (1960-1972)	726
Tabla 12. Principales servicios médicos del ISSSTE	726
Tabla 13. Trabajadores sindicalizados de las diversas federaciones sindicales hasta llegar a la FSTE	731
Tabla 14. Sindicatos por año de creación y número de afiliados	732
Tabla 15. Objetivos de la reforma administrativa, (1977-1982)	753

X. La burocracia en el patronazgo presidencial en la órbita del neoliberalismo (1982-2000): ruptura, nuevo modelo económico y estancamiento en la modernización administrativa

Tabla 1. Reformas al Título Cuarto Constitucional	815
Tabla 2. Acciones de descentralización	820
Tabla 3. Tamaño y composición de la Administración pública mexicana. Número de trabajadores efectivos	823
Tabla 4. Tamaño y composición de la Administración pública mexicana. Composición por nivel gubernamental	824
Tabla 5. Objetivos del Programa de Simplificación Administrativa	852
Tabla 6. Vertientes del Programa de Simplificación Administrativa	853
Tabla 7. Proceso de privatización del sector paraestatal en México	858
Tabla 8. Subprogramas y líneas de acción del Promap	875
Tabla 9. Etapas del Promap	876

XI. Burocracia y profesionalización en la alternancia política del siglo XXI: ¿una nueva modernización administrativa gerencial? (2000-2012)

Tabla 1. Elementos de la Agenda de Buen Gobierno	921
Tabla 2. Funciones de la Secretaría de la Función Pública	938
Tabla 3. Plazas en la administración pública federal 2004	940
Tabla 4. Plazas en la administración pública central 2004	941
Tabla 5. Resultados de la problemática identificada del SPC	941
Tabla 6. Estrategias del modelo de reingeniería	943
Tabla 7. Líneas estratégicas del PNCC y FT y el DA 2001-2006	951
Tabla 8. Líneas estratégicas del PNRCTCC	983

XII. La burocracia en el regreso del PRI y el ascenso de la cuarta transformación: el patronazgo, corrupción, austeridad republicana y retroceso en la modernización administrativa

Tabla 1. Reformas estructurales y órganos de regulación	999
Tabla 2. Principales programas y acciones de la Administración pública de EPN	1010
Tabla 3. Estructura de la Administración Pública Federal Mexicana	1018
Tabla 4. Personal de la Administración Pública Federal Mexicana	1019
Tabla 5. Personas en instituciones del Poder Ejecutivo Federal	1020
Tabla 6. Personal de la Administración Pública Federal	1020
Tabla 7. Personal sujeto y no sujeto al SPC	1021
Tabla 8. Estadística Básica del SPC	1022
Tabla 9. Objetivos y resultados del Programa para un Gobierno Cercano y Abierto 2013-2018	1024
Tabla 10. Principales decisiones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador hasta el 2020	1031
Tabla 11. Objetivos y relevancia del PNCCIMGP	1037
Tabla 12. Objetivos y estrategias prioritarias puntuales	1038
Tabla 13. Estrategias para la estabilidad económica	1042
Tabla 14. Fracturas de la democracia mexicana	1047
Tabla 15. Regresiones en el sistema de salud	1058
Tabla 16. Regresiones en materia de educación pública	1061

Anexos

Tabla 1. La evolución de la burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización	1103
Tabla 2. Contenido de la Guía Práctica de Rugama	1126
Tabla 3. Contenido de la obra de Mijares Palencia	1138
Tabla 4. Contenido de la obra de Roberto Chellet Osante	1146
Tabla 5. Funciones del poder ejecutivo según Goodspeed	1151
Tabla 6. Fallas detectadas por Álvaro Rodríguez Reyes	1160

Índice de gráficos

Gráfico 1. Programa de Mejoramiento de la Gestión	976
Gráfico 2. Aprobación Enrique Peña Nieto (2012-2018)	1015

Introducción

La burocracia en México es el problema de investigación de este libro. En la historia de la Administración pública, existen antecedentes, propuestas, estudios y ensayos en torno a este tema. Se tienen tres consideraciones adicionales a esta taxonomía de estudios de la burocracia mexicana: primera, la mayoría de estudios abordan a la Administración pública en su organización y funcionamiento; sólo de manera general, se analiza la burocracia. Segunda, existen obras que dedican su análisis a la burocracia mexicana y proponen medidas para su mejoramiento. Tercera, a lo largo de la línea del tiempo prevaleció el enfoque jurídico que, aunque permite una aproximación al estudio de la burocracia, carece de una visión integral de este fenómeno.

Todas las fuentes de estudio de la Administración pública, que se encuentran descritas en el anexo de este libro, relacionadas con la profesionalización y la burocracia, son un punto de partida necesario, pero resultan incompletas. Nuestra propuesta es que se necesita un estudio de mayores

alcances para encontrar las razones que predominan en el caso mexicano, la prevalencia del patronazgo como forma política de gobierno y la búsqueda de profesionalización de la burocracia como parte de una modernización administrativa que le permita su autonomía técnica y política frente al poder público. La implementación de un servicio civil de carrera integral en los tres niveles de gobierno sería la clave para la modernización de la Administración pública y su burocracia. Esto implica un cambio en la Constitución para reconocer al servicio civil de carrera como única instancia para acceder a un cargo público en la Administración pública en México. Esta obra, modestamente, busca contribuir a este debate tan necesario en una época de transformaciones. El actual gobierno ha dejado olvidada la verdadera transformación administrativa pendiente: el servicio civil de carrera en los tres órdenes de la administración pública mexicana.

Aquí sostenemos que en la formación y la consolidación del Estado moderno en México hay un *continuum* entre tres variables: la burocracia fluctúa entre el patronazgo y la modernización. El papel y desarrollo de la burocracia mexicana ha logrado pasar de la subordinación política a una relativa autonomía técnica y administrativa. Este proceso ha sido posible cuando el sistema de patronazgo con nombramientos discrecionales ha tenido que ceder por la especialización, la división del trabajo, nuevas tendencias de trabajo y el rápido avance tecnológico. En un patronazgo debilitado por las razones expuestas, la modernización administrativa logró un mayor profesionalismo y un servicio profesional de carrera limitado.

En cinco siglos de existencia, la burocracia ha tenido varias etapas en su desarrollo y expansión: en Nueva España, la burocracia patrimonial, en términos de Max Weber, debido a que los medios administrativos son propiedad del monarca, permite la protección y el incremento de las arcas de la Corona española. El estudio de la burocracia en México supone que debe ser considerada en su contexto histórico, como parte del sistema político, como una herramienta del Estado para atender las atribuciones establecidas en las constituciones (1824, 1857 y 1917), para contribuir a la estabilidad económica y social con la prestación de bienes y servicios públicos, así como para atender las nuevas demandas de una sociedad en evolución y cambio. La burocracia mexicana pasó de estar sometida y controlada por los diferentes gobiernos a lograr su autonomía técnica que le ha permitido una mayor profesionalización y un servicio profesional de carrera.

El patronazgo (*patronage*), como un sistema de relaciones de un patrón político (gobernante) con sus gobernados, que implica una relación patrón-cliente, supone un clientelismo político, así como las relaciones laborales entre el gobierno y sus empleados. Este sistema, como forma política de gobierno, ha sido utilizado preponderantemente para la movilización electoral y como recurso para apuntalar la maquinaria partidaria. Aunque también la clase política ha usado las nominaciones políticas como mecanismo de cooptación y en menor medida, ha recurrido a éstas para asegurar ciertos niveles de competencia técnica.¹ Mientras que en el patronazgo, en el ámbito administrativo, el gobernante tiene como atribución principal el poder de nominación, porque es una herramienta esencial con dos modalidades: el sistema de botín, cuando el ganador de un cargo de elección popular tiene la atribución de nombrar y designar o por compromisos políticos; y el sistema de despojo, cuando el político necesita los cargos públicos en determinados momentos de su gestión para otorgarlos a sus recomendados.

La modernización administrativa tuvo que combatir las prácticas del patronazgo con su sistema de botín y su sistema de despojo. Además, con el desarrollo de las tareas del Estado, más allá del Estado gendarme, demostró que era una estrategia para adaptarse a los nuevos requerimientos del entorno económico mundial y regional.

La modernización emplea a la profesionalización como herramienta para su expansión dentro del aparato gubernamental, como un proceso de mejoramiento profesional y de preparación académica en cargos de elección popular y en nombramientos públicos de la Administración pública en México. El avance del patronazgo en el caudillismo, y después en el presidencialismo, propició que la profesionalización fuera una herramienta de mérito, con una preparación en algunos casos excepcional y sólo fue desarrollada en funciones técnicamente necesarias. La postergación de la profesionalización, en la administración pública, también retrasó la llegada de un servicio civil de carrera —servicio profesional de carrera— que es el sistema de mérito por excelencia para una competencia técnica y profesional de los

¹ María Mercedes Llano. “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, pp. 129-160.

servidores públicos en los países desarrollados. En nuestra opinión, el patronazgo corresponde a una economía tradicional y en desarrollo, mientras que el servicio civil de carrera está relacionado con una economía emergente y en expansión como es la mexicana.

Por lo anteriormente descrito, formulamos la siguiente pregunta de investigación: ¿por qué existe en México una burocracia subordinada a un régimen de patronazgo clientelar y no se ha alcanzado la modernización integral de la función pública mediante un servicio civil completo de carrera?

Para responder a esta pregunta, partimos de dos premisas teóricas. La primera hipótesis: el avance del patronazgo en México en los siglos XIX y XX, tuvo dos prioridades fundamentales: la creación del Estado nacional y la formación de un sistema de partidos políticos. En este proceso histórico, la profesionalización de la burocracia mexicana transitó por varios patrones de comportamiento: la cooptación política como cuerpo de funcionarios; como forma de legitimidad política; la creación de derechos laborales antes que la profesionalización; la creación de instituciones para garantizar prestaciones laborales y sociales; la subordinación a un régimen de partido de Estado (PNR-PRM-PRI); la profesionalización fue un recurso administrativo limitado sólo aplicable en áreas del alto gobierno y funciones especializadas como la carrera diplomática, entre otros; el establecimiento de un servicio profesional de carrera limitado (2003), con fallas de implementación y amplios espacios de discrecionalidad política.

La segunda hipótesis es que en México se tiene un sistema híbrido de Administración pública: un patronazgo administrativo en el ámbito federal en todo el personal de “confianza”; un reducido servicio profesional de carrera y con sistemas de profesionalización en entidades públicas; y un segmento de personal sindicalizado y de base que es “inamovible” con salarios bajos y con un esquema antiguo de escalafón. La convivencia de los tres sistemas administrativos provoca problemas para modernizar a la burocracia en la administración pública mexicana de forma integral y moderna.

Para el estudio de la burocracia en México y su profesionalización, debe analizarse, en la argumentación teórica del patronazgo, la categoría política, la cual es muy pertinente para interpretar el papel de la Administración pública (burocracia) en la formación del Estado nación, así como su contribución en el desarrollo de la intervención estatal; pero, al mismo tiempo, su

etapa de dominación y subordinación de los designios del caudillismo y del presidencialismo, es decir, el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, así como la búsqueda de su autonomía técnica y profesional, que esté alejada de la política.

De este modo, a lo largo de este estudio, analizamos las siguientes variables (consúltese anexo 1): la primera es el marco jurídico en tres de sus manifestaciones: el orden federal relacionado con las constituciones más importantes (1824, 1857 y 1917) y modificaciones a la Carta Magna relacionada con la Administración pública y la burocracia; el marco administrativo que son ordenamientos en la estructura de dicha administración como las leyes y decretos sobre las secretarías y departamentos administrativos, como sucede ahora en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como las leyes de responsabilidades de los servidores públicos; y en materia de profesionalización, como aquellos ordenamientos relativos a la situación legal de la burocracia como la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925), el decreto para el establecimiento del servicio civil, mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934); el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938); y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963), entre los instrumentos legales más relevantes.

La segunda variable es la burocrática. Aquí se describen las acciones y medidas relacionadas con el mejoramiento de la Administración pública, las formas de asociación profesionales de los servidores públicos y las acciones que afectaron el trabajo burocrático en diversas etapas de la vida nacional. Por ejemplo: la supresión de la carrera administrativa provocó que las oficinas administrativas se fueran poblando de inexpertos (1887); la creación de las Comisiones Especiales de Eficiencia (1926); la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929); el Primer Censo de Servidores Públicos (1930); las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958); la Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959); la creación del Infonavit y del Fovissste (1972); sólo por mencionar algunos de estos acontecimientos relevantes en esta variable.

La tercera variable se relaciona con las proposiciones particulares de profesionalización, iniciativas, planteamientos y propuestas para el establecimiento de un servicio civil de carrera. Entre éstas destacan: “Proyecto de

suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana”, de Luis Riquelme (1837); “Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados”, de Francisco Carbajal (1848); un antiguo plantel de estudios comerciales tomó el nuevo nombre de Escuela Superior de Comercio y Administración (1905); Francisco Montero Collado encabeza un grupo de servidores públicos para constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906); “Un ideario del servicio civil” es presentado por Salvador Alvarado (1920); Modesto C. Rolland hace público su Proyecto de Ley del Servicio Civil para las ciudades mexicanas, el cual conserva la mayor parte sobre el Servicio Civil en la Federación, presentado al Congreso Constituyente (1921); el Partido Nacional Revolucionario (PNR) propone la creación de la carrera mediante el Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación (1935); el 30 de abril, el senador César Jáuregui Robles, a nombre del Grupo Parlamentario del PAN, presenta una iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conjugada con la iniciativa del senador Rojas; de este acto de formación legislativa nació el *servicio profesional de carrera* (2002); y el 10 de abril de 2003, se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración pública federal (2003).

La cuarta variable son los estudios teóricos de la burocracia desde el siglo XIX hasta el XXI; en la línea del tiempo, se demuestra la importancia que ha tenido para los servidores públicos en México, las cuales ya fueron enumeradas anteriormente. De hecho, desde el siglo XIX y durante el XX, existieron estudios, propuestas académicas y profesionales que sostenían que la mejor vía para modernizar la administración pública era el servicio civil de carrera en lugar de un sistema de patronazgo clientelar y como sistema de botín y de despojo.

La quinta variable, relacionada con la modernización administrativa, describe las diferentes etapas de reformas administrativas y los programas de modernización en la Administración pública, como instrumentos de mejora del aparato gubernamental. Entre ellas destacan: las reformas borbónicas (1765-1767); la reforma administrativa de 1833 (creación del Ministerio del Interior); creación y desarrollo del Banco de Avío (1830-1845); creación de la Secretaría de Fomento en 1853; reforma administrativa de 1857; reforma administrativa de Juárez en 1861 y programa del gobierno constitucional

de Juárez; reformas administrativas después de 1910: creación de los departamentos administrativos; el Departamento de Contraloría: restablecimiento del servicio civil (1925); creación de la Secretaría de Educación Pública (1923); el servicio civil en San Luis Potosí (1923); reestructuración de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1925); el Departamento de Contraloría: restablecimiento del Servicio Civil (1925); el Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932); creación del Departamento del Distrito Federal (1929); creación del Departamento del Trabajo (1933); Plan Sexenal (1934-1940); creación del Departamento de Marina Nacional (1939); creación de la Secretaría del Trabajo y Prevención Social y la Secretaría de Marina (1940) y Secretaría de Salubridad y Asistencia en (1943); creación de las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1946); creación de las Secretarías de Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Obras Públicas y del Departamento de Turismo (1958); dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964); creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965); creación de la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia (1970); creación de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como del Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo (1970); “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976 (1971); creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1976); creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) (1982); creación de la Secretaría de Desarrollo Social (1992); se crea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994); creación de la Secretaría de la Seguridad Pública (2000); y creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003).

Por último, otra variable de análisis son los programas de modernización administrativa, pues se enumeran los siguientes: Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994); Programa Nacional de Solidaridad; Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000); Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006) (2001); Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012); Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018); y Programa

Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024).

Mediante una metodología hipotética deductiva con una investigación documental que se auxilia de datos cuantitativos disponibles y complementada con el método histórico que se emplea para las etapas de estudio de la burocracia en la Administración pública, se pretenden aportar argumentos históricos, institucionales y teóricos de la situación de la burocracia en un sistema de patronazgo y clientelismo político, que se ha ido perfeccionando por los gobiernos en el poder en México, los cuales han impedido su modernización integral.

Se trata de una estrategia metodológica ambiciosa porque no se conoce un estudio del impacto del patronazgo en el ámbito de la profesionalización de la burocracia en México. Los dos grandes enfoques teóricos del desarrollo de la Administración pública —reforma y modernización administrativas— dejaron de forma deliberada a la profesionalización de la función pública mediante un servicio civil de carrera como elemento fundamental de ambos procesos.

En un intento de precisar las variables de estudio en este libro, partimos de que la burocracia (B) en México, durante los cinco siglos desde Nueva España hasta el México contemporáneo (2024), ha transitado por el patronazgo (P) y la modernización (M) en el que se exponen patrones de comportamiento administrativos relevantes en la línea del tiempo, como se ve en la tabla 1 (véase anexo 1). En ésta, se encuentran los conceptos, contenidos y referencias de la burocracia en México, su relación con la burocracia y con la modernización administrativa, como una propuesta de estudio para una mejor comprensión del papel de la burocracia mexicana. En dicha tabla 1, se muestra la evolución de la burocracia en México, entre el patronazgo y la modernización.

En el patronazgo del presidencialismo mexicano, el poder de nombramiento de servidores públicos de confianza afianza su lealtad a su gobierno, su partido político o al régimen político en turno en la mayoría de los casos, por encima de la *Constitución*. Con este patronazgo, el servidor del Estado se asume como servidor del jerarca político, servidor del partido político en el poder o servidor de la persona que lo recomendó en la Administración pública. El patronazgo, como sistema político-administrativo, se afianza con el sistema de botín o el sistema de despojo que, junto con el

clientelismo y la corrupción como prácticas políticas aceptadas en el régimen político, impiden el desarrollo de la profesionalización de la función pública y el servicio civil de carrera como una carrera administrativa de méritos.

El propósito central de esta investigación es seguir la ruta de los instrumentos legales, técnicos y administrativos que tienen incidencia en la burocracia mexicana, para demostrar el péndulo existente en el que ésta ha tenido que oscilar entre el patronazgo político y la modernización administrativa en cinco siglos de historia. Sólo se describe el origen y desarrollo de la Administración pública en relación con el papel de la burocracia. Por ello, la extensión del libro nos parece necesaria para indagar las razones, decisiones y consecuencias del papel de la burocracia como parte de la construcción, consolidación y expansión del Estado en México.

El libro está organizado en 12 capítulos y un epílogo. Cada capítulo se estructura por “bloques históricos”, donde se describen los diversos periodos, los momentos más importantes para la nación y las gestiones de los titulares del Poder Ejecutivo Federal. En el capítulo primero: “La burocracia, patronazgo y modernización: un marco teórico para su interpretación”, se describen las tres variables de estudio de forma sucinta, para definir a la burocracia, el patronazgo y la modernización. Sostenemos los tres modelos de burocracia: patrimonial y de patronazgo; la profesionalización; y el servicio civil de carrera como tipos ideales, los cuales se encuentran mezclados en la Administración pública moderna. Se revisa el origen del patronazgo en su versión política como es el clientelismo y la versión administrativa como sistema de botín y sistema de despojo. Para terminar con la revisión de la modernización —económica, política y administrativa— en sus dos modalidades: como proceso histórico singular y como desarrollo de capacidades para adaptarse a las grandes transformaciones. La postura de esta investigación es que la burocracia mexicana ha estado oscilando entre el patronazgo y la modernización, por lo cual ha prevalecido hasta la actualidad el patronazgo con una limitada modernización administrativa.

En el capítulo segundo: “Tres siglos de burocracia patrimonial en el virreinato”, describimos los dos periodos de la burocracia patrimonial en la Nueva España: la etapa de los Habsburgo, la cual se caracterizó por el arriendo fiscal, la venta de los cargos y la falta de un control adecuado de la hacienda real; la etapa de los Borbones que con su reforma tuvieron

un impacto en la profesionalización con la creación de la Secretaría del Virreinato (1756), la creación de los Montes Píos (1770), la creación de las Intendencias (1786), el Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790), y destacadamente la creación de los estancos del tabaco, el pulque, los naipes, entre otros. Las reformas borbónicas serán los cimientos que utilizarán los criollos y mestizos, para impulsar la independencia nacional.

En el capítulo tercero: “La burocracia en el patronazgo del México independiente (1810-1853)”, inicia con la lucha de los centralistas y los federalistas; la publicación de la Constitución de 1824 y las implicaciones para el poder ejecutivo; en 1824, inició el fin de la carrera administrativa que provenía de la burocracia novohispana; la ley de expulsión de los españoles de la burocracia; y la creación del Banco de Avío (1830). Inicia la libre designación de servidores públicos (1833): el inicio del patronazgo en la Administración pública; una breve reforma administrativa de (1833); y la creación del Banco Nacional de Amortización de la Moneda del Cobre (1837). También fue relevante el año de 1852: cuando inicia la amovilidad de los empleados; la dictadura de Santa Anna y la creación de la Secretaría de Fomento en 1853; el desastre de la administración hacendaria y la etapa deficitaria del presupuesto público (1822-1853), como rasgos de la debilidad de la Administración pública.

En el capítulo cuarto: “La burocracia en el patronazgo en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato (1855-1910)”, se describe el papel de la burocracia en esta etapa histórica relevante para el país. En 1855, el servicio civil ha muerto y en 1856, nace el patronazgo o la libre designación por motivos de “confianza”, la publicación de la Constitución de 1857 y las implicaciones en el sistema de botín. La supresión de los monopolios y los estancos (1857) y las enfermedades de la burocracia en el patronazgo en el México independiente. En el Imperio de Maximiliano (1863-1867) destaca el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865), que es la forma de organización administrativa de la monarquía de este emperador. En la época de la República Restaurada (1867-1876), aparece una propuesta para modernizar la administración pública que es la reforma administrativa de Juárez en 1861, la publicación de la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (1870) y la inestabilidad política como rasgo distintivo de la época. Mientras que en el Porfiriato (1876-1911) se publica la Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución

de 1857; los diversos cambios en las Secretarías de Estado (1877-1910), la creación de la Escuela Superior de Comercio y Administración (1905) y de la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906). Destaca el superávit del presupuesto público (1895-1910); la expansión de los ferrocarriles, la industria eléctrica, siderúrgica, petrolera y carbonífera (1877-1911); y la consolidación de la burocracia con “poca política y mucha administración”. El porfirismo es la etapa dorada para la burocracia mexicana en la última etapa del siglo XIX y los inicios del naciente siglo XX.

En el capítulo quinto: “La burocracia en el patronazgo caudillista del Estado posrevolucionario (1911-1920)”, hay sucesos históricos que sientan las bases del patronazgo militar de Venustiano Carranza, Francisco I. Madero (1911-1913) y su gobierno transitorio, la dictadura de Victoriano Huerta (1913-1914) y su fracaso político, Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920) que durante la Revolución logra la estabilidad política frente a diversos enemigos políticos. Reformas administrativas después de 1910: creación de los departamentos administrativos; el Decreto que crea ocho Secretarías de Estado (1913) y la Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917); la creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAF) (1922); el Departamento de Contraloría: restablecimiento del servicio civil (1925); y el control y nombramiento en la administración pública. Carranza logra el establecimiento del patronazgo militar frente a otros adversarios, pero en su etapa logró algunas mejoras en la administración pública posrevolucionaria.

En el capítulo sexto: “La burocracia en el patronazgo militar y el Maximato (1920-1934)”, se describe los periodos de gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), Plutarco Elías Calles (1924-1928) y el llamado Maximato con los gobiernos de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934). En el periodo de Obregón destaca el servicio civil en San Luis Potosí (1923); la creación de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) (1924); el incremento de los recursos públicos en el periodo 1911 a 1925 y la importancia del ejército en el patronazgo militar. En la etapa de Calles la publicación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925); la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1925); los cambios en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado (1926 y 1928); la instauración de las Comisiones Especiales de Eficiencia (1926); la formación de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda

(1927-1929); la creación del Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932); y la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1928): patronazgo del partido hegemónico. Mientras que en el periodo de gobierno dual llamado Maximato, con Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), se publica el primer Censo de Servidores Públicos (1930); y con Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), la publicación de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), pero sobre manera destaca el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934), el cual no llegó a implementarse para contar con un servicio civil de carrera en México.

En el capítulo séptimo: “El crecimiento de la burocracia en el patronazgo caudillista (1934-1946)”, se abordan los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). En la etapa cardenista destaca el Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1935); los cambios en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1937 y 1939); la creación de las Comisiones de Eficiencia (1935-1939); la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938); y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940). En lo político, se transforma el PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936). Mientras que en la gestión de Ávila Camacho describimos las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1940 y 1943); la creación de las coordinaciones de estudios económicos y de planeación; la publicación del Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941); la materia laboral y las dependencias creadas. Puede resumirse este periodo donde la burocracia buscaba alcanzar la senda de sus derechos laborales en el patronazgo, antes que un servicio civil de carrera.

En el capítulo octavo: “La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo estabilizador (1946-1970): hacia la búsqueda de la modernización administrativa”, se describen la gestión de los gobiernos de Miguel Alemán Velasco (1946-1952): primer gobierno civil; Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958): entre la austeridad y la continuidad del patronazgo presidencial; Adolfo López Mateos (1958-1964): el desarrollo estabilizador y la continuidad del patronazgo presidencial; y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970): patronazgo y autoritarismo político. Con Alemán destacan la Ley de Secretarías y Departamento de

Estado (1946); la publicación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947) y la Comisión Nacional de Inversiones (1948). En la gestión de Ruiz Cortines, la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y del Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria en (1953); del Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953); las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958); y la estabilidad en el patronazgo presidencial. En el periodo de López Mateos, la década de 1960: la modernización administrativa como instrumento para fortalecer al Estado; los cambios en Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958); la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959); la publicación de la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962); y de relevancia para la burocracia la publicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963). Y en la gestión de Díaz Ordaz, el Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964); la Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965); la publicación de la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966); y el avance del sector paraestatal. En este largo periodo, la burocracia se encuentra en vía de su reconocimiento como instancia técnica especializada y administrativa.

En el capítulo noveno: “La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo compartido-populista (1970-1982): la modernización como instrumento para fortalecer el Estado”, se analizan los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982). En ambos gobiernos hay acciones administrativas para la reforma administrativa de 1970-1976 y la de 1976-1982. En la etapa de Echeverría, destaca la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970); el crecimiento del sector paraestatal; la burocracia en el sector público y las formas de organización y de lucha de la burocracia. En el periodo de López Portillo, se publican la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976); la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980); y la expansión del sector paraestatal hasta la nacionalización de la banca. La administración pública

y desarrollo y el desarrollo compartido con inflación en el populismo son dos rasgos de este periodo de estudio del populismo, donde el papel de la burocracia comienza a ser relevante en los procesos y procedimientos realizados en las estructuras administrativas.

En el capítulo décimo: “La burocracia en el patronazgo presidencial en la órbita del neoliberalismo (1982-2000): ruptura, nuevo modelo económico y estancamiento en la modernización administrativa”, se describen las gestiones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), como etapa de crisis y surgimiento del neoliberalismo; Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): patronazgo, apertura comercial y centralización presidencial, y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): patronazgo en transición, apertura democrática y modernización administrativa. Con de la Madrid Hurtado se describe a la planeación democrática; la relevancia de la evaluación; los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983); la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982); el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); la publicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986), y el inicio de la privatización de las empresas públicas. En la gestión de Salinas de Gortari, destaca la Reforma del Estado; los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1988); el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994); la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); y la expansión de la privatización de empresas públicas. Y en el periodo de Zedillo, los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994); el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000); y la continuación de la privatización de empresas públicas. Este periodo se caracteriza por una etapa en donde la burocracia busca consolidar su autonomía técnica y administrativa en el contexto del patronazgo político como es el sistema de botín.

En el capítulo undécimo: “Burocracia y profesionalización en la alternancia política del siglo XXI: ¿una nueva modernización administrativa gerencial?, 2000-2012”, se describen las gestiones de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). En la gestión del primero, se realizaron una cantidad de acciones de modernización administrativa, solo mencionamos las más relevantes: la Agenda de Buen Gobierno (ABG); los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000); las modificaciones no aprobadas a la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal; la publicación de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002); la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003): creación de un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004); la creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003); la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002); y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006). Mientras que en el gobierno de Calderón Hinojosa la materia administrativa fue limitada en comparación con el gobierno de Fox. Destacan el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); el Presupuesto Basado en Resultados (PBR); el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012); y la publicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009). La burocracia se encontraba entre la modernización administrativa en una etapa de estancamiento administrativo; no obstante, ya estaba la puesta en marcha del servicio profesional de carrera, el cual fue la versión mexicana de los sistemas de mérito en la administración pública moderna.

En el capítulo duodécimo: “La burocracia en el regreso del PRI y el ascenso de la cuarta transformación: el patronazgo, corrupción, austeridad republicana y retroceso en la modernización administrativa” se analizan los gobiernos de Enrique Peña Nieto (2012-2018) entre la corrupción y el sistema de botín, y el de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024): patronazgo, austeridad republicana y nula profesionalización en la administración pública. En la gestión de Peña Nieto se describe el Pacto por México y sus reformas estructurales, para lo cual se divide su estudio en tres etapas. En materia administrativa, se explican los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012); y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018). En el gobierno de López Obrador, se realiza un balance preliminar de 12 variables para mostrar los avances y los retrocesos en algunos campos de la administración pública. En materia administrativa se describen los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018); y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024). En resumen, puede afirmarse que la burocracia mexicana se encuentra entre el patronazgo y una limitada modernización administrativa en el siglo XXI; no obstante, que

existen dependencias y entidades con sistemas de profesionalización. Con ello, no se puede afirmar que esto prevalezca en la administración pública federal, subnacional o en el ámbito local mexicano.

Por último, se espera que esta lectura sea una ruta en la línea del tiempo para entender a la burocracia mexicana en su relación con el patronazgo y la modernización administrativa. Se incluyen las fuentes de consulta y anexos.

Primera parte

Conceptos y modelos

I

La burocracia, patronazgo y modernización: un marco teórico para su interpretación

El estudio de la burocracia se entiende como “[...] las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración”.¹ Asimismo, se refiere a una organización o estructura administrativa formal y jerárquica caracterizada por un conjunto de reglas explícitas, procedimientos estándar y una división del trabajo. Las burocracias suelen tener una jerarquía clara de autoridad, funciones y responsabilidades especializadas, procedimientos estandarizados y un conjunto formal de reglas y regulaciones. La autoridad para tomar decisiones suele estar centralizada

¹ Max Weber, “Bureaucracy”, en H.H. Gerth y C. Wright Mills (comps.), *from Max Weber*. Citado por Peters, Guy B., *La política de la burocracia*, p. 69.

y se hace hincapié en la eficiencia y la racionalidad. El gobierno moderno es burocrático, por lo que una teoría del gobierno debe ser una teoría de la burocracia.²

Como organización administrativa, la burocracia es uno de los fenómenos más examinados en las ciencias sociales.³ El concepto *burocracia* era utilizado desde el siglo XVIII para referirse a la tiránica y egoísta dominación de los funcionarios públicos, es usado todavía hoy en el lenguaje común, a determinados aspectos negativos del arreglo y funcionamiento de la administración pública.⁴ Sin embargo, la crítica hacia este concepto es inapropiada. Debido a que no es infalible, y tampoco la mejor forma organizacional posible para todas las circunstancias, pero es efectiva en el suministro de bienes y servicios públicos.⁵

La dominación de la burocracia se ejecuta sobre un numeroso grupo de personas, exige de una organización administrativa que establezca las órdenes y funcione de puente entre gobernantes y gobernados.⁶ La burocracia funciona de manera subordinada y controlada por el gobernante en turno mediante un sistema de lealtades personales y bajo fuertes vínculos partidarios o familiares con un sistema de patronazgo tradicional. El patronazgo es una forma de clientelismo político que acentúa la relación de patrón-cliente, en la que existe algo que ofrecer y la persona que obtendría algo a cambio de una relación de dominación consentida.⁷ El patronazgo, en la administración pública, se ejerce mediante el poder de nombramiento en plazas de “libre designación” o “de confianza”. Esto es más evidente en los sistemas de botín y en de despojos (*spoils system*).

² Terry M. Moe, “La teoría positiva de la burocracia pública”, en Carlos H. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, p. 527.

³ Martin Krygier, “El estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Eugene Kamenka, Robert Brown, Martin Krygier y Alice Erh-Soon Tay, *La burocracia trayectoria de un concepto*, p. 12. “Los burócratas son estudiados por los psicólogos, los sociólogos y los politólogos; las burocracias se estudian en términos individuales y comparativos, dentro de las sociedades y entre ellas, en el gobierno y fuera de él”.

⁴ Renate Mayntz, *Sociología de la administración pública*, p. 13.

⁵ Paul Du Gay, *En elogio de la burocracia*, p. 53.

⁶ Nicos P. Mouzelis, *Organización y burocracia*, p. 23.

⁷ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, p. 15.

La burocracia, en una instancia de modernización, tiende a la profesionalización de los servidores públicos y es una etapa superior al servicio civil de carrera. La modernización administrativa se define como “la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad”, las cuales deben lograr “la coherencia y organización necesaria”.⁸ El Estado realiza adecuaciones y ajustes, mediante procesos de reformas y modernización administrativa, para lograr que las acciones predominantes en una sociedad adquieran la cohesión y consistencia necesarias. La administración pública se concibe como un instrumento eficiente para hacer más congruente las medidas que toma el Estado con el fin de ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas de los proyectos gubernamentales.⁹ La burocracia es el cuerpo de servidores públicos, quienes son remunerados por el Estado y llevan a cabo las funciones enmarcadas en la Constitución y sus leyes reglamentarias. Además es la maquinaria administrativa que realiza las acciones de reformas y modernización administrativa como parte del proceso de adecuación de la burocracia a las realidades de la sociedad compleja.

En el caso de México a lo largo de cinco siglos de existencia, desde los tres siglos de la Colonia hasta el siglo XXI, la burocracia ha estado fluctuando entre el patronazgo (desde la Independencia hasta 1970) y la modernización administrativa (de 1970 hasta el año 2024) con ligeros periodos de mayor patronazgo y una burocracia que ha pasado de estar subordinada al poder político para alcanzar una relativa autonomía técnica-administrativa en algunas áreas de la administración pública federal, y de manera destacada, en organismos autónomos constitucionales, entre otros.

Una de las razones más relevantes en México para que se carezca de un servicio civil de carrera en los tres órdenes de gobierno se debe precisamente a que ha predominado el patronazgo como control político y el nombramiento de cargos públicos con criterios políticos, partidistas y familiares, en lugar de una obtención del cargo público por méritos profesionales, capacidad administrativa, preparación académica y experiencia profesional. No obstante, existe un servicio profesional de carrera implementado en 2003 y 2004, con

⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, p. 26.

⁹ *Ibidem*, p. 14.

su ley y reglamento específicos, fue diseñado de manera limitada, nació descentralizado y con amplias áreas de discrecionalidad que no permiten una rigurosa carrera administrativa meritocrática como sucede en otros países.

Por lo anterior, en este primer capítulo, nos adentraremos a tres variables de estudio: la dependiente, es decir, la burocracia en México, la cual está influenciada por las dos variables independientes: patronazgo y modernización, que son las dos formas históricas en las que ha transitado la burocracia para buscar su profesionalización en una etapa madura como servicio civil de carrera, pero que en su mayor tiempo ha estado subordinada a un sistema de botín y de despojo propio del patronazgo en México.

Burocracia

El concepto *burocracia* revela su propia utilidad, ya que, como los demás tipos ideales de las formas de dominación, permite identificar las características administrativas de un considerable periodo histórico y supone un punto de vista imprescindible para el análisis empírico de estudios de caso. La burocracia ha transitado por tres etapas en su desarrollo: disfuncionalidad organizativa; antidemocracia en los maquinarias del partido y estatales; y como una técnica de la administración. Todos son usos de la burocracia que se han empleado en el terminología de las ciencias sociales para el desarrollo de un término polisémico.¹⁰

En primer lugar, el término *burocracia* fue empleado por primera vez en la mitad del siglo XVIII por Vincent de Gournay, economista fisocrático, quien lo empleó para distinguir al poder del cuerpo de empleados y funcionarios de la administración del Estado constituido para tareas especializadas dependiente del soberano bajo la monarquía absoluta. La polémica fisiocrática contra el absolutismo y la concentración administrativa permite apreciar la connotación negativa fuerte con que nació.¹¹

¹⁰ Fabrizio Bencini, “Burocracia”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (edits.), *Diccionario de política*, p. 165.

¹¹ *Ibidem*.

Una segunda designación, igualmente negativa, fue la que desarrolló el pensamiento marxista. No obstante, Marx la usó sólo marginalmente, sus discípulos, al encontrarse frente a la tarea de construir un partido y el Estado socialista, se vieron obligados a enfrentar los problemas organizativos de la burocracia. Dentro de la tradición marxista, conceptos como *burocratismo* y *burocratización* se emplean para implicar la rigidez de los aparatos del partido y del Estado a expensas de las exigencias democráticas.¹² Ejemplos de esta postura fueron Robert Michels con su teoría de la oligarquía, Luxemburgo y Trosky, entre otros.

Una tercera acepción aparece durante el siglo XIX donde se configura otra concepción de la burocracia, que adopta el concepto en sentido técnico. A saber: “Se trata del conjunto de estudios jurídicos y de ciencia de la administración alemanes que versan sobre el *Bureausytem*, el nuevo aparato administrativo prusiano organizado monocrática”,¹³ que sustituyen a los antiguos cuerpos administrativos colegiados. La perseverancia de estas obras es normativa, ya que establece la especificación precisa de las tareas, la atribución de esferas de competencia delimitadas, así como a criterios de admisión y promoción en la carrera administrativa. En esta tradición técnico-jurídica, la burocracia habilita una teoría y práctica de la administración que contempla a la organización como la más eficiente (véase tabla 1).

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

Tabla 1. Definiciones de burocracia de diversos autores

Autor	Definición	Obra clave
Max Weber (1864-1920)	La burocracia es una organización jerárquica donde las decisiones se toman por funcionarios, y la obediencia se espera de aquellos en niveles más bajos de la jerarquía.	<i>Economía y sociedad</i> (1922)
Robert K. Merton (1910-2003)	La burocracia es una forma de organización social que es rica en reglas y regulaciones, con la autoridad distribuida de manera jerárquica.	<i>Social Theory and Social Structure</i> (1949)
Ludwig von Mises (1881-1973)	La burocracia es el gobierno a través de una administración no elegida, que actúa de acuerdo con reglas preestablecidas y regulaciones.	<i>Bureaucracy</i> (1944)
Herbert A. Simon (1916-2001)	La burocracia es un modelo de toma de decisiones que enfatiza la racionalidad limitada y la satisfacción, y busca soluciones satisfactorias en lugar de óptimas.	<i>Administrative Behavior</i> (1947)
Alvin W. Gouldner (1920-1980)	La burocracia es un tipo de organización que puede generar alienación y falta de compromiso por parte de los empleados debido a reglas excesivamente rígidas y una estructura jerárquica inflexible.	<i>Patterns of Industrial Bureaucracy</i> (1954)
Michel Crozier (1922-2013)	La burocracia es un fenómeno social que involucra el ejercicio de poder por parte de individuos y grupos dentro de una organización, y no solo la aplicación de reglas formales.	<i>The Bureaucratic Phenomenon</i> (1964)
James Q. Wilson (1931-2012)	La burocracia es una forma de organización que busca eficiencia a través de la especialización, jerarquía, y procedimientos estandarizados.	<i>Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It</i> (1989)
Anthony Downs (nacido en 1930)	La burocracia es una entidad política que busca maximizar su propia supervivencia y crecimiento, independientemente de los objetivos declarados de la organización.	<i>Inside Bureaucracy</i> (1967)
Elliott Jaques (1917-2003)	La burocracia es una forma de organización que establece roles y responsabilidades claramente definidos y jerarquías de autoridad.	<i>A General Theory of Bureaucracy</i> (1976)
Peter M. Blau (1918-2002) y W. Richard Scott (nacido en 1938)	La burocracia es una estructura organizativa que implica la especialización del trabajo, la formalización de reglas y procedimientos, la jerarquía de autoridad y la impersonalidad en las relaciones.	<i>Formal Organizations: A Comparative Approach</i> (1962)

Elaboración propia con base en varias fuentes consultadas.

Ante la controversia del uso del concepto *burocracia*, se puede usar en los términos de Weber como una variante técnica moderna y determinada para las soluciones a los problemas de la organización de la administración pública. La burocracia, como la mejor alternativa técnica en el capitalismo para la organización y estructuración de las instituciones públicas y privadas, es la que empleamos en esta obra. Nos interesa demostrar la superioridad de este concepto como forma de organización administrativa en la democracia, de otras formas de reclutamiento y de nombramiento, por lo que sólo destacamos aspectos que son útiles para nuestra argumentación teórica.

Concepción de la burocracia

La burocracia no es un fenómeno nuevo, pues cuenta con una serie de antecedentes que lo crearon y cuyas transformaciones lo han convertido en uno de los temas relevantes que inquieta a los estudios de la administración pública.¹⁴ Tiene su génesis en la organización política y militar de las civilizaciones antiguas de China y Egipto. No obstante, es en el Estado absolutista y en el capitalismo moderno, donde estuvo formado por un conjunto de altos funcionarios estatales y de los monopolios. Es considerada como un mecanismo indispensable en las modernas organizaciones e instituciones.¹⁵ La burocracia, en su forma moderna, representa un fenómeno de dominación “racional” distintivo del capitalismo y en lo político de la llamada “democracia” de masas.

Para Weber, la burocracia es “la mayor invención del hombre” y presenta elementos comunes generales que conforman un “tipo ideal” analítico. La discusión se agrupa en el principio de “racionalidad” como atributo esencial

¹⁴ José Luis Tónix Rodríguez, “La burocracia”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 471.

¹⁵ David Apolinar Rincón Pérez, “Introducción. La sociología y Max Weber”, en Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, p. 15.

del proceso de burocratización, tanto en el ámbito público como privado.¹⁶ Esto supone dos aspectos relevantes: lo objetivo y lo funcional del burócrata. Primero, despojando de toda objetividad en sus tareas, debe aspirar a esta característica. Segundo, su posición como un individuo “funcional” con la disponibilidad para participar en el aparato burocrático, como un instrumento impersonal al servicio en el momento en que sea contratado.

Parece cierto que la burocracia encuentra todos sus elementos en la antigua ciencia de la administración alemana. Tres elementos son empleados por Weber al referirse a este concepto.¹⁷ Primero, el prerrequisito de una organización burocrática está dispuesto por la existencia de reglas abstractas que están vinculadas con el poseedor del poder, el aparato administrativo y los dominados. Las órdenes se legitiman sólo en la medida en quien las emite se basen en el ordenamiento jurídico impersonal del que recibe el poder de dominio. La obediencia es forzosa dentro de los límites fijados por dicho orden establecido.

Segundo, a partir del principio de legitimidad, una organización burocrática se caracteriza por relaciones de autoridad entre posiciones organizadas sistemáticamente en un modelo jerárquico, por áreas de competencia notoriamente definidas, con una determinada división del trabajo y por una clara separación entre persona y oficina, debido a que los empleados no ostentan a título personal los recursos administrativos de los que deben rendir cuentas. Además, las funciones administrativas son ejercidas de manera permanente y con base en documentos escritos. Este principio contradice al patronazgo, en el sentido de que los recursos administrativos son del Estado y no del individuo que ostenta el cargo público.

Tercero, la definición de burocracia consigue su mayor significado sólo cuando se le compara con otros tipos de administración antigua en una perspectiva histórica. En ese sentido, Weber contrasta varias veces el siste-

¹⁶ *Ibidem*, p. 16. “[...] Weber define las características, las presuposiciones y causas de la burocracia, la posición del funcionario y su configuración. Así como la evolución cuantitativa de las tareas administrativas y sus cambios cualitativos a lo largo del tiempo. Señala las ventajas técnicas de la organización formal, y las características que van aparejadas a la estructura burocrática. La concentración de los medios de administración, la nivelación de las diferencias sociales y el carácter permanente del aparato burocrático”.

¹⁷ Fabrizio Bencini, “Burocracia”, *op. cit.*, pp. 166-167.

ma burocrático, que él considera propio del Estado moderno, diferenciando con el sistema patrimonial que es una preburocracia,¹⁸ la cual se encuentra más ligada a un Estado gendarme o policía. Entonces, la burocracia es la síntesis de los esfuerzos de una comunidad para organizar y regular la actividad de los miembros que lo componen dentro de un proceso racional. Todo este proceso en concordancia con los sistemas económicos y los gobiernos de estos sistemas.¹⁹

Para Weber, la burocracia moderna estaba considerada en un modelo más amplio de seis características: 1) el principio de ámbitos jurisdiccionales estables y oficiales organizados normativamente en leyes y ordenamientos técnico-administrativos; 2) los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de subordinación estrictamente organizada, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores; 3) la administración del cargo moderno se basa en documentos escritos “archivos” que se conservan en forma original; 4) la administración de un cargo de manera especializada, supone una preparación cabal, experta y con “saberes profesionales”; 5) la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, que su jornada sea obligatoria en el despacho está estrictamente normada; y 6) la administración del cargo debe ajustarse a normas generales, más estables y precisas que permitan aprenderse.²⁰

En la tabla 2, se muestran algunas posturas en torno a la burocracia. Estos autores han influido significativamente en el marco teórico que la rodea; asimismo, ofrecen saberes sobre sus características, funciones y desafíos. Es importante señalar que el estudio de la burocracia es interdisciplinario y se basa en conocimientos de la sociología, las ciencias políticas, la gestión y la teoría organizacional, así como la administración pública.

¹⁸ *Ibidem*, p. 167.

¹⁹ José Luis Tónix Rodríguez, “La burocracia”, *op. cit.*, p. 472.

²⁰ Max Weber, ¿*Qué es la burocracia?*, pp. 21-24.

Tabla 2. Aportaciones de varios autores al estudio de la burocracia

Autor	Aporte al conocimiento de la burocracia
Max Weber (1864-1920)	Considerado la figura fundadora del estudio de la burocracia, Weber escribió extensamente sobre las características y principios de la burocracia. Su trabajo, especialmente <i>Economía y sociedad</i> y <i>La teoría de la organización económica y social</i> , describe las características clave de las organizaciones burocráticas, como la jerarquía, la especialización y un conjunto de reglas formales.
Henri Fayol (1841-1925)	Fayol, industrial y teórico de la gestión francesa, contribuyó al desarrollo de la teoría administrativa. Su trabajo, en particular <i>Gestión general e industrial</i> , identificó principios de gestión, incluida la cadena escalar de autoridad y la división del trabajo.
Luther Gulick (1892-1993)	Gulick amplió las ideas de Fayol e introdujo el concepto de POSDCORB, (Planificación, Organización, Dotación de personal, Dirección, Coordinación, Informes y Presupuesto). Este marco se volvió influyente en la teoría administrativa.
Chester Barnard (1886-1961)	El trabajo de Barnard, particularmente en <i>Las funciones del ejecutivo</i> , enfatizó la importancia de las organizaciones informales y la cooperación dentro de las estructuras burocráticas. Destacó el papel de la aceptación de la autoridad en el funcionamiento organizacional.
Herbert Simon (1916-2001)	Simon contribuyó al estudio de las organizaciones y la importancia de la toma de decisiones. En <i>Comportamiento administrativo</i> , introdujo el concepto de racionalidad limitada, sugiriendo que quienes toman decisiones a menudo toman decisiones basadas en información y recursos cognitivos limitados.
Michel Crozier (1922-2013)	Crozier, sociólogo francés, exploró cuestiones relacionadas con el poder y la autoridad en las organizaciones. Su obra <i>El fenómeno burocrático</i> analizó las disfunciones de las estructuras burocráticas y las estrategias adoptadas por los individuos dentro de las burocracias.
James Q. Wilson (1931-2012)	Wilson, politólogo estadounidense, contribuyó a la comprensión de la burocracia en el contexto de las organizaciones gubernamentales. Su trabajo, incluido <i>Burocracia: qué hacen las agencias gubernamentales y por qué lo hacen</i> , examinó los desafíos y comportamientos de las agencias gubernamentales.
Peter M. Blau (1918-2002)	Blau, sociólogo, contribuyó a la comprensión de la estructura y dinámica organizacional. Su trabajo exploró el papel de las estructuras formales e informales en las organizaciones burocráticas.

Elaboración propia con base en varias fuentes consultadas.

La burocracia está relacionada, como factor político, en las tareas estatales. Para Peters (1999) está claro: “[...] que el gobierno se ha convertido en un hecho omnipresente en la vida cotidiana y que, además, la administración pública se ha convertido en un aspecto ubicuo del gobierno”.²¹ De este modo, la burocracia es un actor político relevante y su relación con otros actores, como los políticos electos, así como las posibilidades de control de la burocracia que buscan los políticos. Las legislaturas sólo tienen capacidad para considerar un reducido número de asuntos por sesión, y de forma general. Esta situación supone una gran cantidad de vacíos, que los administradores públicos tendrán que cubrir. “La relativa inestabilidad de las legislaturas, comparadas con la mayor permanencia de la burocracia, pone a aquellas legislaturas en desventaja en la competencia de poder”.²²

Si bien las burocracias públicas se encuentran entre las instituciones políticas más antiguas, se han vuelto poderosas desde los imperios antiguos hasta la modernidad. En otros estados autoritarios, la burocracia pública era, sin duda, un actor poderoso como instrumento de dominación. Después de la Segunda Guerra Mundial, la burocracia se considera una figura influyente en la elaboración de políticas en las sociedades democráticas. El paulatino poder de la burocracia pública se demuestra en dos aspectos relevantes: primero, el nivel creciente del empleo público; segundo, en el aumento de los gastos con propósitos gubernamentales en diversos ámbitos estatales.²³

En relación con el poder ejecutivo para Méndez (1999), existen varios problemas políticos con la burocracia para imponer su voluntad: 1) la permanente falta de conocimiento y tiempo para entender y administrar las políticas; 2) el reducido número de funcionarios designados en la cumbre de la organización con el resto de los funcionarios de la burocracia; y 3) la resistencia de un sinnúmero de funcionarios a implementar las políticas públicas.²⁴ Por ello, “el punto central, sin embargo, es que, pese a la tendencia reciente a su reducción, a fines del siglo XX el gobierno es bastante grande y complejo en comparación con épocas pasadas, y esto ha venido a hacer más todavía importante a la burocracia como actor político. Al mismo tiempo,

²¹ Guy B. Peters, *La política de la burocracia*, p. 87.

²² José Luis Méndez, “Estudio introductorio”, en Guy B. Peters, *La política de la burocracia*, p. 12.

²³ Guy B. Peters, *La política de la burocracia*, op. cit., p. 103.

²⁴ José Luis Méndez, “Estudio introductorio”, op. cit., p. 12.

dicho aumento del tamaño del Estado ha dificultado todavía más el trabajo de los administradores públicos”.²⁵

Cabe señalar que en la actualidad cualquier organización tiende a establecer interrelaciones complejas con otras organizaciones, los recursos públicos útiles para el administrador son limitados, además de que los ciudadanos observan con mayor rigor la actuación del gobierno y su burocracia. No obstante, la burocracia sigue siendo la maquinaria administrativa para organizar y ejecutar las tareas del Estado. De este modo, la burocracia es el “tipo de organización apto para la realización de tareas administrativas en gran escala, mediante el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos [...]”.²⁶ La burocracia es el tipo racional de organización para el cumplimiento de los fines públicos, los cuales se encuentran enmarcados en la Constitución de cada país.

Tres modelos de la burocracia en la Administración pública

La burocracia moderna ha transitado de una burocracia con predominancia de elementos tradicionales de patronazgo, una burocracia con mayor nivel de profesionalización y una burocracia meritocrática con un consolidado servicio civil de carrera. A partir del desarrollo de cada nación, en la actualidad se identifican tres tipos de funcionariado en la administración pública que denominamos burocracias: patronazgo, profesionalismo y servicio civil de carrera.

El patronazgo o patrocinio es una forma tradicional que los gobernantes utilizan para legitimarse y conservar el poder mediante clientelas políticas utilizando la asignación de cargos públicos como medio de dominación y control político. En el profesionalismo, la designación de cargos públicos se basa en criterios técnicos administrativos, pero sigue siendo discrecional y en el sistema de ingreso prevalece en menor medida la recomendación y las relaciones de lealtad al patrón. Mientras que en el servicio civil de carrera existe un marco legal que permite el acceso a todo ciudadano mediante

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Peter M. Blau, *La burocracia en la sociedad moderna*, p. 11.

un concurso de oposición y con diversos subsistemas de ingreso, capacitación, formación, promoción, evaluación de desempeño y retiro. Cuenta con una ley reglamentaria y un órgano responsable para su aplicación y vigilancia (véase tabla 3).

Tabla 3. Tres modelos de burocracia

Patronazgo	Profesionalización	Servicio civil de carrera
“Derecho del patronato”. Interés político. Sistema de despojo y sistema de botín.	Un paso previo y necesario para lograr un sistema de profesionalización.	Interés público por encima de cualquier interés político o particular. Con un examen se privilegia el interés público por el interés privado.
El poder político sigue aferrado en poder elegido a sus funcionarios con puestos para asegurar la fidelidad de su clientela electoral.	Prevalece la racionalidad política por encima de la racionalidad administrativa.	Grado de competencia para ejercer tareas administrativas. El reclutamiento de funcionarios es a partir de su aptitud. El carácter permanente verdadero para una carrera administrativa.
Reclutamiento por afinidad política, participación en procesos electorales o recomendaciones personales o familiares.	El reclutamiento toma parcialmente en cuenta el perfil profesional.	El reclutamiento no queda a cargo de los políticos. Transformación por el reclutamiento basado en la educación y la universidad.
Ingreso a la AP por recomendación, favores políticos o vínculos familiares.	En el ingreso existe relativa mayor importancia del perfil profesional básico del aspirante.	Ingreso por concurso para acabar con el nepotismo y favoritismo.
Promoción del cargo por designación personal.		Competencia para efectuar las tareas encomendadas.
Selección por vínculos de confianza política y familiar.	Mayor actualización de los funcionarios con cursos especializados.	Selección por aptitud (competencia).
Despido sin indemnización violando derechos laborales.	La permanencia del funcionario no está en función de la racionalidad técnica, sino política.	El examen para todos los puestos. Examen debe aplicarse para cumplir funciones administrativas.

Aumentar el dominio de los partidos políticos en la AP.	Disminuye parcialmente en algunas áreas el control de los partidos políticos en la AP.	Garantizar que los empleos sean cubiertos por personas con la competencia para la tarea que deberán realizar.
El poder de nombramiento de funcionarios como un instrumento político.	El poder de nombramiento de funcionarios como un instrumento técnico.	El principio de mérito debe impedir el favoritismo político.
Enfermedades en la función pública: “Empleomanía”; “Aspirantismo”; y “Parcialidad”.	Enfermedades en la función pública: “Cua-si profesionalismo”.	El principio de permanencia implica estabilidad no inamovilidad.
Patrimonialismo: el cargo público como un patrimonio personal del sustentante.	Certificación de competencias como paradigma de la profesionalización.	El principio de igualdad. Selección por aptitud.
Nepotismo: negocio político para otorgar cargos sin ningún perfil profesional.	Capacitación como única forma de preparación.	La formación del funcionario como clave en el SCC.
Venta de cargos públicos.	Estabilidad parcial de la función pública.	Reformar la función pública para moralizar la vida política.
Herencia de cargos sin el mínimo perfil profesional.	Es un sistema que no termina de ser patronazgo y no se consolida como servicio civil de carrera.	Moralizar la política para mejorar la administración pública.
Es un modelo de lealtad al partido político gobernante o al régimen en turno.	Tiene una contribución limitada a la democracia como forma de organización política, sino a un “equilibrio” parcial.	Es un sistema de méritos, donde destaca la selección de los mejores por concurso abierto de plazas.
Facilita la corrupción política y administrativa.	Parcial control de la corrupción administrativa.	Controla y elimina la corrupción.
Sociedad rural (sociedad tradicional).	País de reciente industrialización.	Sociedad industrial (sociedad moderna).
Mayor discrecionalidad.	Relativa discrecionalidad.	Nula discrecionalidad, el proceso está reglamentado por procesos determinados.

Elaboración propia.

Lutz (2008) afirma que “la introducción de procesos de incorporación por mérito, la formalización de procedimientos, el establecimiento de registros escritos, la centralización de decisiones, así como la inspección y el establecimiento de jerarquías militares en la estructura de las oficinas”²⁷ son procesos complejos para instaurar los mecanismos necesarios para una burocracia moderna. En primer lugar, con cualidades de hombres y mujeres y con las posibilidades de formación y preparación en las escuelas creadas con el fin de capacitar en habilidades necesarias para estos trabajos administrativos. En segundo lugar, el mérito está relacionado con la capacitación y la profesionalización creciente de algunos oficios, así como con los conocimientos especializados para realizar labores. “Tanto en las antiguas profesiones como en las nuevas se hizo necesaria una mayor cualificación y en el proceso de delimitación funcional de forma paralela hubo una asociación de oficios y labores con géneros, edades e, incluso, orígenes sociales y hasta étnicos”²⁸ La profesionalización de la burocracia fue un elemento clave en la consolidación del Estado moderno.

Burocracia patrimonial y patronazgo

La relación entre el sistema de botín y la burocracia se refiere a dos formas diferentes de gestionar el empleo público y la administración en el ámbito gubernamental, y a menudo se contrastan por sus características fundamentales. En un sistema de botín, también conocido como sistema de patronaje o *patronage*, los empleados públicos son nombrados, promovidos o despedidos principalmente en función de sus lealtades políticas, afiliaciones partidistas o relaciones personales con los funcionarios políticos. Este sistema tiende a premiar la lealtad política más que la competencia o la experiencia. Mientras que, en la burocracia, como se concibe en la teoría de la administración pública, es un sistema organizativo caracterizado por una estructura jerárquica, roles y responsabilidades especializados,

²⁷ Raphael Lutz, *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, pp. 28-30.

²⁸ Mario Barbosa, “Trabajo y empleo público en la ciudad de México, siglos XIX y XX. Presentación”, en *Historia Mexicana*, p. 660.

reglas y procedimientos formales, y una clara cadena de mando. La selección, admisión, contratación y promoción se basan en el mérito profesional y la competencia, más que en consideraciones políticas.

Existen tres elementos que se relacionan entre ambos sistemas administrativos. En primer lugar, en materia de nombramientos y promociones, en un sistema de botín, las decisiones de nombramientos y promociones están influenciadas por la política y las conexiones personales, mientras que, en la burocracia, se espera que estos procesos se realicen de manera objetiva, basándose en el mérito y la competencia. En segundo lugar, en estabilidad y continuidad, la burocracia busca proporcionar estabilidad y continuidad en la administración pública al basar las decisiones de empleo en la competencia y la eficiencia. En cambio, el sistema de botín puede conducir a cambios frecuentes en la administración, ya que los nuevos funcionarios políticos tienden a nombrar a sus partidarios y despedir a aquellos asociados con la administración anterior. En tercer lugar, la burocracia tiende a enfatizar la eficiencia y la profesionalización, ya que se espera que los empleados públicos adquieran habilidades especializadas y realicen sus funciones de manera eficiente y permanente. En un sistema de botín, la prioridad puede ser la lealtad política en lugar de la competencia profesional.

La aparición del servidor público de carrera es temprana en la historia de la humanidad. Para Guerrero (2003) aunque en su carácter plenamente público, es producto del ensanchamiento del sufragio como del avance de la democratización. Por ello, uno de los estímulos más relevantes del establecimiento de las carreras públicas fue la supresión de los antiguos privilegios nacidos por la cuna, el credo, la raza y la sangre, así como la búsqueda de la igualdad de oportunidades ciudadanas a partir de las habilidades humanas,²⁹ académicas y profesionales. Omar Guerrero manifiesta: “en la medida en que los Estados democráticos construyeron progresivamente su organización administrativa en formas emparentadas con el tipo ideal de la burocracia, se puede plantear la hipótesis de que este modelo ha sido adoptado a partir de su racionalidad y de su eficacia —en una palabra,

²⁹ Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, pp. 5-6.

de su funcionalidad en tanto que instrumento al servicio de los gobernantes y de sus ciudadanos—”.³⁰

Al respecto, Dreyfus (2012) se pregunta: ¿se puede deducir que la transformación de la administración pública procedió de una lógica diferente de la que presidió en el campo político? Su respuesta es que tanto en los Estados Unidos, como Francia y en Inglaterra a finales del siglo XIX, la administración pública era el objeto de críticas virulentas: sus vicios —los que concierne al reclutamiento del personal— eran considerados como sintomáticos de los vicios del sistema político al que sigue asociada en las representaciones de su época. Un tema central era el patronazgo era quien debía nombrar y con qué criterios profesionales. “La cuestión central es en todos lados la misma: ¿a quién le corresponde nombrar o elegir a los que cumplen funciones administrativas? Las decisiones que toman los titulares de ese poder ¿están sometidas al respeto de ciertos principios?”³¹

Como la administración pública no es considerada de manera autónoma y su rol seguía siendo modesto, las modificaciones introducidas en su organización son en la medida del interés que le otorgan los revolucionarios y los reformadores. Si la burocracia, entonces, puede ser considerada una forma de organización del personal administrativo ligado a regímenes “interesados en oponer a las agitaciones de la libertad política los beneficios de una administración vigilante e ilustrada”, es posible interrogarse sobre las razones para instituir a su vez sistemas en los cuales los funcionarios sean reclutados sobre las bases del mérito, gozan las garantías y a la vez se les imponen deberes.³²

La burocracia en el sistema tradicional de patronazgo puede caracterizarse conforme a lo establecido en la tabla 1.3. El patronazgo se caracteriza por un “derecho del patronato” ejercido por un político que logra el poder por medio de elecciones con un predominante interés político y que utiliza el sistema de despojo (*spoils systems*) y el sistema de botín como medio de dominación política y administrativa. En el patronazgo, el poder político sigue aferrado en el poder designando a sus funcionarios con puestos para

³⁰ *Ibidem*, p. 6.

³¹ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, op. cit., pp. 14-15.

³² *Ibidem*, pp. 16-17.

asegurar la fidelidad de su clientela electoral. El reclutamiento es en su mayoría por afinidad política, por la participación en procesos electorales o bien por recomendaciones personales o familiares, como formas de nepotismo. El ingreso a la administración pública para la burocracia de “confianza” es por recomendación, favores políticos o vínculos familiares. En la promoción del cargo imperan los criterios de discrecionalidad política y en la mayoría de los casos es un atributo de la designación personal. La separación del cargo en forma de despido no tiene una indemnización, razón en la que se violan derechos laborales en la burocracia de “confianza. No sucede lo mismo en la burocracia de “base”, la cual tiene derechos laborales que son respetados por derecho laborales adquiridos.

El patronazgo se encuentra caracterizado por ser patrimonial, con rasgos de nepotismo y venta de cargos públicos. En el patrimonialismo, como modelo de una sociedad tradicional (sociedad rural) predomina el patrimonialismo, donde el cargo público es concebido como un patrimonio personal del gobernante en el poder. También existe el nepotismo como una forma tradicional de negocio político para otorgar cargos sin ningún perfil profesional, los cuales son otorgados a familiares cercanos. En algunos casos existe la venta de cargos públicos o la herencia de cargos sin el mínimo perfil profesional.

En el patronazgo se pretende aumentar el dominio de los partidos políticos en la administración pública y en su burocracia. El poder de nombramiento de funcionarios se consolida como un instrumento político para el otorgamiento de cargos por motivos políticos y solo en algunos casos con criterios técnicos. El patronazgo es un modelo de lealtad al partido político gobernante o al régimen en turno, que facilita la corrupción política y administrativa. La profunda politización en las estructuras y jerarquías estatales han dificultado la instauración de servicios civiles de carrera. Para Llano (2016), la admisión del mérito no sólo había ocupado un lugar central en las agendas de reforma administrativas contemporáneas, sino que también había sido el aspecto más acabado en lo normativo. Las burocracias latinoamericanas habían estado fuertemente moldeadas por inoperantes y fallidos

intentos de modernización,³³ en parte por los procesos de patronazgo que prevalecen en la administración pública tradicional. Estos fracasos han convertido a las estructuras estatales en verdaderos cementerios de reformas inacabadas.³⁴

La organización burocrática implica una centralización, con la facilidad, rapidez y eficacia en el despacho de los asuntos públicos. La centralización administrativa y el modo de actuar deben tener un límite en los derechos de los ciudadanos y en la cooperación de las organizaciones no burocráticas. La procedencia de los burócratas es variada, pero son nombrados por el monarca o el gobernante, con base en la prueba de sus conocimientos, que era el único criterio legítimo de selección.³⁵ En opinión de Nieto (1976):

La significación de los *burócratas*, considerados en su conjunto, es muy grande: psicológicamente constituyen la médula del Estado o clase media, de la que, a su vez, depende la grandeza del Estado; y desde el punto de vista político tienden a formar una aristocracia especial y egoísta, que fue precisamente lo que sucedió con la antigua clase de los juristas, quienes mediante el árbitro de utilizar un lenguaje esotérico o jerga formal, terminaron sirviéndose de su función como instrumento de ganancia particular y hasta de dominación. Fenómeno inadmisibles, que sólo puede ser evitado mediante un severo control ejercido por partida doble: desde arriba, por el Gobierno, y desde abajo, por las Corporaciones.³⁶

Cuando la burocracia no está bien implementada o funciona deficientemente en países en desarrollo, pueden surgir un catálogo de desafíos y áreas de oportunidad en la administración pública. Algunas de las posibles consecuencias incluyen:

³³ María Mercedes Llano, “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, p. 140.

³⁴ *Ibidem*, p. 141.

³⁵ Alejandro Nieto García, “El pensamiento burocrático marxista”, en *Documentación Administrativa*, p. 13.

³⁶ *Ibidem*.

1. *Corrupción*: la falta de una burocracia efectiva puede propiciar un ambiente propenso a la corrupción. Sin procedimientos y controles claros, los funcionarios públicos pueden estar más inclinados a buscar beneficios personales en lugar de actuar en interés del bien común.

2. *Ineficiencia*: la burocracia, cuando está bien diseñada, busca la eficiencia y la certidumbre en la prestación de servicios públicos. La falta de implementación adecuada puede conducir a procesos ineficientes, retrasos y una utilización ineficaz de los recursos públicos.

3. *Falta de transparencia*: una burocracia débil puede contribuir a la ausencia de transparencia en la toma de decisiones y en la gestión de recursos. La transparencia es esencial para la rendición de cuentas y la confianza pública en las instituciones gubernamentales.

4. *Desconfianza en las instituciones*: cuando la burocracia no se implementa adecuadamente, puede generar desconfianza en las instituciones gubernamentales. Los ciudadanos pueden percibir la falta de capacidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos, lo que afecta negativamente la confianza en el gobierno.

5. *Desigualdades y discriminación*: la falta de implementación de la burocracia puede dar lugar a prácticas discriminatorias y a la aplicación desigual de las leyes y políticas. Esto puede afectar negativamente a grupos marginados y contribuir a la injusticia social.

6. *Incapacidad para resolver problemas*: sin una burocracia efectiva, la capacidad del gobierno para abordar problemas sociales, como la pobreza, la educación y la salud, puede verse comprometida. Los programas y políticas pueden carecer de coordinación y dirección clara.

7. *Inestabilidad política*: la falta de una burocracia funcional puede contribuir a la inestabilidad política. Los cambios frecuentes en la administración pública, la falta de continuidad en las políticas y la carencia de capacidad para abordar los problemas sociales pueden generar descontento y conflictos.

La burocracia se ha consolidado plenamente en las comunidades políticas y eclesiásticas del Estado moderno; y en la economía privada, sólo en las organizaciones lucrativas más avanzadas del capitalismo. Una autoridad permanente y pública en las oficinas, con jurisdicción fija, no es la regla histórica, sino más bien la excepción.³⁷ Por ello, el proceso de institucionalización de la burocracia y sus modelo de dominación racional requiere de precondiciones y de reglas específicas para su operación. El patronazgo, como forma política de clientelismo político, utiliza la burocracia cuando ésta no ha logrado su organización separada de otros grupos políticos y depende de la expansión del Estado.

La persistencia del patronazgo en algunos países en desarrollo puede deberse a una serie de factores interrelacionados que han creado y mantenido este sistema a lo largo del tiempo. Algunas de las razones incluyen: 1) historia y tradición; 2) débil Estado de Derecho; 3) instituciones frágiles; 4) una economía informal; 5) inequidad social; 6) falta de alternativas; 7) presiones políticas y sociales; y 8) falta de educación y conciencia cívica. Erradicar el patronazgo suele requerir de un enfoque integral que aborde cuestiones políticas, económicas, sociales e institucionales. Es un desafío complejo que implica la construcción de instituciones sólidas, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la promoción del derecho de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la creación de una conciencia cívica informada.

Burocracia y profesionalización

La profesionalización es el proceso mediante el cual una ocupación o actividad se vuelve más formal, especializada y sujeta a estándares específicos de formación y práctica profesional. La profesionalización de los recursos humanos de la administración pública —definida como el cambio hacia un empleo público estable, planeado y bien calificado— constituye una base primordial para establecer una respuesta adecuada de los gobiernos a los requerimientos de la sociedad. En realidad, resultan inútiles las

³⁷ Max Weber, “La burocracia”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración pública*, pp. 117-118.

agendas de reforma y modernización si los gobiernos no se sustentan en una infraestructura sólida de personas competentes, preparadas, motivadas y con responsabilidades bien establecidas. Algunos estudios identifican correlaciones entre la profesionalización del aparato burocrático y resultados de desarrollo como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza o la lucha contra la corrupción. La profesionalización es un proceso para el mejoramiento de la selección, ingreso, capacitación, formación y actualización del servidor público frente a las demandas de la sociedad.

Mientras que en el siglo XX, en Estados Unidos, en Francia y en Inglaterra, la administración pública parece haber tomado los rasgos de la burocracia, en el sentido que Max Weber le dio a ese término. Weber definió al Estado como una “institución política que tiene una “Constitución” escrita, un derecho racionalmente establecido y una administración de funcionarios competentes orientado por reglas o “leyes” racionales, el modo de denominación legal, que es el modo moderno. El Estado tiene su “carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad de las decisiones de reglamentación y en el derecho a dar directivas que tienen aquellos que son llamados a ejercer la dominación por esos medios”.³⁸ Esta dominación legal de dirección burocrática es ejercida por un tipo ideal: “el funcionariado” y por una clase de funcionarios “la burocracia”.

La profesionalización del servidor público representa, para el gobierno, la identificación, aceptación y la toma de decisiones pertinentes respecto a la necesidad de contar con un servidor público preparado de manera deliberada, permanente y sistemática, para las diferentes tareas y actividades encomendadas al Estado. Cuando la administración pública cuenta con un alto grado de especialización, la función pública ya no puede ser una labor realizada por principiantes o aprendices.³⁹ La profesionalización de la burocracia es un paso previo a la instauración del servicio civil de carrera. No obstante, la profesionalización puede mantenerse en un sistema de

³⁸ Alejandro Nieto García, “El pensamiento burocrático marxista”, *op. cit.*, p. 16.

³⁹ Enrique González Pedrero, “Demanda de nuevas carreras profesionales en el sector público”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 512.

patronazgo debido a que la burocracia es un medio de control político y un instrumento de legitimación del gobierno.⁴⁰

La profesionalización es un paso previo y necesario para lograr un servicio civil de carrera. Prevalece la racionalidad política por encima de la racionalidad administrativa, aunque esta última comienza a ser más relevante. Corresponde a un país de reciente industrialización en la que hay una relativa discrecionalidad administrativa. En la profesionalización, el reclutamiento toma parcialmente en cuenta el perfil profesional, aunque se presenta una mezcla con criterios políticos. En el ingreso existe relativa mayor importancia del perfil profesional básico del aspirante, su formación y preparación académica. Se tiene una mayor actualización de los funcionarios con cursos, seminarios y diplomados especializados. La permanencia del funcionario no está en función de la racionalidad técnica, sino de la racionalidad política, lo cual es muy importante para la burocracia “de confianza”, ya que su formación y preparación le permiten una relativa estabilidad laboral. La certificación de competencias como paradigma de la profesionalización y la capacitación como única forma de actualización permiten una estabilidad parcial en la función pública.

En el profesionalismo disminuye, parcialmente en algunas áreas, el control de los partidos políticos en la administración pública y su burocracia. El poder de nombramiento de funcionarios se convierte en un instrumento técnico para la mejora de la función pública. Es una etapa donde no se termina el patronazgo y no se consolida como servicio civil de carrera. Tiene una contribución limitada a la democracia como forma de organización política, pero le permite un mayor control de las formas tradicionales de administración pública. Contribuye a un control parcial de la corrupción administrativa.⁴¹ El nombramiento en los empleos administrativos federales -sea cualquiera su nivel jerárquico- constituye un recurso político de primer nivel y el patronazgo una apuesta esencial en las complejas relaciones que enlazan al centro, cuyo símbolo es el presidente, con la periferia, representada por el Congreso. La evolución de las relaciones que mantienen los

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ José Juan Sánchez González, *La administración pública como profesión*, p. 15.

órganos del poder político, es resultado de la democratización.⁴² La profesionalización del funcionariado solo es posible como producto de los cambios políticos, la modernización política y la democratización del régimen político.

De este modo, hacer más profesional a la función pública implica no sólo una necesidad, sino una urgencia en un país que no lo han logrado. La profesionalización no debe compararse con el diseño de un servicio civil de carrera debido a que es una etapa de la mejora de la función pública. Para Pardo (2000), en el caso mexicano, hay que considerar considerar la articulación de una serie de mecanismos que permitan contar con reglas claras y transparentes, las cuales deben normar el desempeño de los servidores públicos en la estructura administrativa. Estos mecanismos deben permitir que la selección se realice tomando en cuenta la formación, así como las capacidades y habilidades en función de los requerimientos del puesto. La permanencia debe estar vinculada con la efectividad en el desempeño y que cuando éste sea deficiente, para que el funcionario pueda ser removido con las garantías que no quede inhabilitado para poder participar en otras tareas.⁴³ Además que los ascensos se puedan otorgar claramente a quienes puedan probar sus capacidades y saberes en el desempeño del puesto.

En el caso de México, el proceso de profesionalización de la burocracia tuvo diversos momentos mediante la guía de la modernización administrativa. Uno, la primera con criterios jurídico-teóricos para normar y regular la expansión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas primordiales. Dos, en su vinculación con el desarrollo económico como fue la “administración para el desarrollo”, donde contó con mecanismos como la programación y la planeación del Estado, con el fin de aprovechar su función de unidad administrativa, sino como instrumento sustantivo que contribuyera en el desarrollo. Tres, en el momento en

⁴² Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX, op. cit.*, p. 130. “En Estados Unidos, a los funcionarios se los considera esencialmente desde el punto de vista de su utilidad política en una lucha en la que se enfrentan los estados y la Federación [...]. En Gran Bretaña y en Francia, el patronato, incluso cuando es practicado, no constituye más que un recurso residual en la medida en que de hecho o de derecho, el Parlamento se transforma en titular efectivo del poder”, p. 133.

⁴³ María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 447.

que la modernización administrativa se estableció a considerar como un recurso útil no solo para el desarrollo, sino como mecanismo de distribución de sus beneficios, la burocracia adquirió una “relativa autonomía” técnica. Se incluyeron programas de reforma en los proyectos políticos, para que la administración pública fuera ágil y funcional. Por ejemplo, en el siglo XXI la modernización administrativa adquiere el mayor grado de autonomía que en otros periodos. Ahora se le considera como el punto de encuentro ente el Estado y los ciudadanos.⁴⁴

Sin embargo, si la profesionalización se sigue utilizando como un recurso retórico más de campaña política que de compromiso de gobierno, las dificultades para establecer una relación de verdadero respeto y colaboración entre administración y sociedad, se volverán aún más complicadas y con ello, los consensos en torno de decisiones y proyectos tenderán también a hacerse más difíciles de lo que hasta ahora han resultado.⁴⁵

En el caso de México, aunque resultaba paradójico —como se mostrará a lo largo de esta obra— que los gobiernos realizaron algunas declaraciones tímidas y marginales acerca de la relevancia de contar con un sistema de carrera como requisito previo, primero, de profesionalización de la burocracia, y segundo, como un medio para promover la esperada modernización administrativa.⁴⁶ Esta argumentación teórica se verá reflejada en los siguientes capítulos.

⁴⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁴⁵ María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, *op. cit.*, p. 463.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 447.

Burocracia de méritos y servicio civil de carrera

La burocracia y el servicio civil de carrera están relacionados en el contexto de la administración pública y en la gestión de recursos humanos. La primera se refiere a un sistema organizativo que se caracteriza por una estructura jerárquica, roles y responsabilidades especializados, reglas y procedimientos formales, y una clara cadena de mando. Este concepto fue desarrollado por Max Weber y se utiliza para describir organizaciones eficientes y racionales. Mientras que el servicio civil de carrera es un sistema de gestión de recursos humanos en la administración pública que se basa en la meritocracia y la profesionalización. Implica la contratación y promoción de empleados públicos en función de sus méritos, habilidades y logros, más que en factores políticos o de favoritismo político.

Tanto la burocracia como el servicio civil de carrera buscan la profesionalización y la toma de decisiones basada en el mérito. En un sistema burocrático, la eficiencia y la racionalidad son fundamentales, mientras que el servicio civil de carrera se centra en la admisión y promoción de empleados en función de sus competencias y logros. Existen tres elementos en esta relación de la burocracia y el servicio civil de carrera. Primero, la búsqueda de la estabilidad y continuidad. Ambos conceptos también están vinculados con la idea de estabilidad y continuidad en la administración pública. La burocracia tiende a proporcionar una estructura estable y consistente, y el servicio civil de carrera contribuye a la continuidad al garantizar que los empleados públicos sean seleccionados y avanzados en función de su competencia y desempeño, en lugar de cambios políticos. Segundo, la despolitización. Tanto la burocracia como el servicio civil de carrera buscan reducir la politización en la administración pública. En un sistema de servicio civil de carrera efectivo, las decisiones de empleo y promoción se toman con base en criterios objetivos, disminuyendo la influencia política en la gestión de recursos humanos.

La idea del mérito se remite al ideal de la igualdad de oportunidades, que estaban ya presentes en el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año de 1789, que establece que los ciudadanos “son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que aquella de su

virtud y de su ingenio”.⁴⁷ Para Dreyfus (2012), “la institucionalización del funcionariado es, en cada país, el fruto de un proceso político complejo y discontinuo en el cual están involucrados grupos sociales y corrientes de pensamiento; se inscriben en la historia de los cambios económicos y sociales que contribuyen, muy particular en el siglo XX, a la transformación de la organización y de la acción del Estado”.⁴⁸ Este proceso de institucionalización se traduce en sus características, la manera particular cómo cada sociedad representa la relación que mantiene con el Estado en virtud de su concepción de la democracia.

El servicio civil de carrera es un sistema administrativo donde prevalece el interés público por encima de cualquier interés político o particular. Se caracteriza por cuatro elementos: 1) con la aplicación de exámenes se privilegia el interés público; 2) el grado de competencia para ejercer tareas administrativas; 3) el reclutamiento de funcionarios es a partir de su aptitud y preparación académica; y 4) el carácter permanente para una carrera administrativa. Los sistemas de servicio civil tienen diversos propósitos: permiten a los gobiernos reclutar personal calificado y preparado para puestos públicos; preservar y desarrollar la fuerza de la burocracia; y ofrecen lineamientos o reglas para organizar esta fuerza de trabajo para alcanzar el interés público. Un cuarto objetivo, es establecer una función pública blindada contra la corrupción. Por ello, el servicio civil de carrera cuenta con dos factores esenciales: primero, promover la eficacia, honestidad y estabilidad gubernamentales mediante la valoración del mérito y los saberes profesionales. Segundo, el respeto a la igualdad de oportunidades para lograr el acceso a los puestos del sector público, sin distinción de raza, sexo u otra condición social.

En el servicio civil de carrera se identifica porque el reclutamiento no queda a cargo de los políticos, sino con criterios técnicos debidamente establecidos. Este reclutamiento es producto de la transformación basado en la educación y la preparación en las universidades. El ingreso es por concurso

⁴⁷ Lorenzo Fischer, “Meritocracia”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, p. 961.

⁴⁸ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, op. cit., pp. 14-15.

abierto con requisitos que deben cubrir para tener derecho a los exámenes, lo cual permite acabar con el nepotismo, favoritismo y patrimonialismo. La selección de los candidatos es por aptitud (competencia). La competencia como principio para efectuar las tareas encomendadas.

El servicio civil de carrera se caracteriza por tres principios. El principio de mérito permite impedir el favoritismo político. El principio de permanencia implica estabilidad no inamovilidad, lo que supone una carrera administrativa en la administración pública. El principio de igualdad implica una selección por aptitud y no por recomendación de ninguna clase. La formación del funcionario resulta clave para la selección de los mejores candidatos a ocupar un cargo público.

En el servicio civil de carrera el examen para todos los puestos y se convierte en una herramienta de selección profesionalizada. El examen debe aplicarse para cumplir funciones administrativas y de acuerdo con perfiles profesionales previamente establecidos. Garantiza que los empleos sean cubiertos por personas con la competencia para la tarea que deberán realizar. El servicio civil de carrera es un modelo adecuado para una sociedad industrial (sociedad moderna). Es un sistema de méritos donde destaca la selección de los mejores candidatos por concurso abierto para ocupar plazas en la administración pública. Existe una nula discrecionalidad, el proceso está reglamentado por procesos determinados.

En este contexto, se reconoce que una de las formas en que diversos países han buscado la eficiencia, honradez, combatir la corrupción y profesionalismo de la función pública son los servicios civiles de carrera. Por ello:

Básicamente, éstos consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también los principios de seguridad laboral y de que, a igual nivel o función, igual categoría y salario. Busca proteger a los funcionarios de las evaluaciones de tipo político, darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción profesional. Con esto intenta también atraer a los candidatos bien calificados, desarrollar una memoria administrativa y políticas de más largo plazo, así como sustituir estructuras de castigos por estructuras de incentivos monetarios y profesionales, dirigidas

a que los servidores públicos cumplan sus labores de una manera profesional y justa. Aunque las formas en que los diversos sistemas de carrera profesional han buscado alcanzar sus objetivos son diversas, un instrumento más o menos común para medir el mérito ha sido el de los exámenes.⁴⁹

El servicio civil de carrera es un sistema centralizado de administración de personal al servicio del Estado, el cual ingresa por rigurosa selección, se promueve previa capacitación y examen hasta niveles técnico y administrativos más elevados. Un elemento adicional es pretendida neutralidad de los miembros del servicio civil en cuestiones políticas. Las experiencias más relevantes son las siguientes: en Inglaterra, la Comisión del Servicio Civil de Carrera; en Francia, el Directorado del Servicio Civil; y en Estados Unidos la Comisión Civil. Mientras que el servicio civil incipiente es un sistema de personal público flexible en el que existen algunos lineamientos generales a seguir en sus procesos y una estructura central que supervisa y vigila la observancia de dicha normatividad. Por ello, se trata de un proceso de transformación limitado que busca cruzar de un sistema de despojo a un verdadero servicio civil de carrera.⁵⁰

Éste constituye una etapa superior de profesionalización del servicio público. Debido a que no existe un estatuto general o legislación específica en la que se establezcan ordenamientos formales de selección, promoción, permanencia, evaluación del desempeño y estímulos del servidor público, así como la carencia de un organismo responsable que norme su funcionamiento. El servicio civil es, en esencia, una meritocracia en contraposición al sistema de lealtades, de despojo o de botín. La profesionalización del servicio público puede no considerar el establecimiento de un servicio civil de carrera, sino solo una mejora en la calidad de los funcionarios públicos.⁵¹ El

⁴⁹ José Luis Méndez, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, pp. 482-483.

⁵⁰ José Juan Sánchez González, “Los males y los remedios del sistema de botín en los gobiernos locales”, en José Chanes Nieto (coord.), *Los males de la administración pública y sus remedios*, p. 219.

⁵¹ José Juan Sánchez González, “Servicio civil de carrera y profesionalización del servicio público en México”, en José Juan Sánchez González (coord.), *Revista del Colegio*, p. 45.

servicio civil de carrera es la etapa definitiva y superior de la profesionalización.

El servicio civil de carrera implica una paradoja —según Pardo (1995)— ya que en los países industrializados se ha debatido la pertinencia de contar con sistemas de carrera administrativa a partir de un reconocimiento explícito de la desaprobación a lo largo del tiempo,⁵² mientras que en países en desarrollo, la función pública ha transitado a una fase de desgaste, descrédito y pérdida de legitimidad por formas de patronazgo tradicional y clientelismo político.⁵³ Para recuperar su credibilidad sería necesario incluir sistemas meritocráticos, como sucede en las sociedades más modernas.

El servicio civil de carrera constituye uno de los instrumentos rectores de la modernización de la administración pública, procura crear estímulos claros, específicos y transparentes para mejorar la función pública, con el fin de disminuir la discrecionalidad en la organización de los cargos públicos y prevenir la corrupción pública;⁵⁴ es un sistema que garantiza la continuidad en los programas públicos y se constituye en una memoria institucional. Al mismo tiempo, es probable que genere cotos de poder, por lo que resulta necesario impulsar esquemas óptimos de rigidez en la normatividad, así como un adecuado manejo de los recursos humanos alejados de los criterios políticos.

Desde el punto de vista histórico, el servicio civil de carrera no es una configuración moderna.⁵⁵ Los países con mayor tradición en servicio civil son Inglaterra, Estados Unidos y Francia. En la Gran Bretaña, el servicio civil se inicia en 1853 con las reformas de Mac Aulay. En Estados Unidos, el servicio civil data de 1883 cuando el presidente Ulysses Grant restablece, con la autorización del Congreso, la *Advisory Board of the Civil Service*, con el propósito de regular el ingreso y desarrollo del personal público. Francia establece, en 1945, un sistema de servicio civil de carrera complejo y maduro, mediante

⁵² María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, *Gestión y Política Pública*, p. 277.

⁵³ *Ibidem*, p. 279.

⁵⁴ Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, pp. 50-51.

⁵⁵ Margarita Chávez Alcázar, *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*.

la Escuela Nacional de Administración (ENA).⁵⁶ En la actualidad se encuentran el servicio civil de carrera en países como Japón, Rusia, Suiza, Alemania, España, Canadá y Nueva Zelanda. En América Latina, existen con diferentes formas de profesionalización en países como Brasil, Argentina, México, Venezuela, Chile, Perú, Uruguay, Colombia, Ecuador, Cuba, Costa Rica y El Salvador.⁵⁷ Hay otros países en desarrollo, que pueden considerarse avanzados en sus sistemas de profesionalización y en el desarrollo de servicios civiles.⁵⁸

En el caso de América Latina, Geddes (1991) considera que en países donde ha existido una fuerte competencia electoral entre los partidos más grandes, el servicio civil de carrera ha emergido como instrumento de estabilidad política. Mientras que en países con menor competencia electoral y un partido dominante —como fue el caso de México— el servicio civil se ha detenido para contar con sistemas profesionalizados flexibles, pero no con sistemas meritocráticos rigurosos.⁵⁹

El caso mexicano es un claro ejemplo de un sistema de un partido hegemónico, el cual ha desarrollado acciones de profesionalización y un servicio civil de carrera limitado. Por un lado, en países con la competencia electoral fuerte, los partidos están convencidos de la condición de contar con un servicio de carrera para garantizar un funcionamiento adecuado del Estado. Por otro lado, en otros casos, se han ido expandiendo los sistemas profesionales por partes, con el fin de mantener en sus puestos a determinado número de funcionarios leales amenazados por un cambio de gobierno.⁶⁰ La burocracia de “confianza” se mantiene en un sistema de “lealtades” más que en un sistema de méritos y experiencia profesional.⁶¹

⁵⁶ Raúl Salyano Rodríguez, “El servicio civil de carrera”, en *Hacia una nueva cultura administrativa*, p. 6.

⁵⁷ Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, op. cit., p. 52.

⁵⁸ José Luis Méndez, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, op. cit., pp. 489-490.

⁵⁹ B. Geddes, “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, en *American Political Science Review*.

⁶⁰ José Luis Méndez, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, op. cit., p. 484.

⁶¹ P. W. Ingraham y D. H. Rosenbloom, “The State of Merit in the Federal Government”, P. W. Ingraham y Kettl (eds.), *Agenda for Excellence. Public Service in America*.

El patronazgo en la política y la Administración pública

El profundo arraigo del patronazgo y su práctica cotidiana es un rasgo común en estudios de casos importantes en las democracias modernas. El patronazgo como convención informal ha sido utilizado y acompañado de otras prácticas irregulares como —el caciquismo o *bossismo*, el amiguismo, el nepotismo o el favoritismo— entre otras formas tradicionales. En el ámbito político, los casos de patronazgo han sido utilizados principalmente para la movilización electoral y como recurso para afianzar la maquinaria partidaria, así como para las nominaciones políticas como mecanismo de cooptación política.⁶² Mientras que en el ámbito administrativo, el poder de nombramientos discrecionales en cargos públicos, vinculados con afinidades políticas y con relaciones familiares, se constituyen en un instrumento de clientelismo político para el patronazgo.

De acuerdo con Bearfield (2009), todavía sabemos muy poco sobre las funciones del patronazgo en el ámbito de la administración pública. Es quizás una de las grandes ironías del estudio de la administración pública que el patronazgo —uno de los fenómenos y conceptos centrales en el desarrollo y el estatus del campo— haya recibido tan poca atención por parte de los estudiosos de la administración pública en las últimas décadas.⁶³ El patronazgo ha sido objeto de un mayor estudio y tratamiento dentro del campo de la ciencia política, la sociología y la antropología. Sin embargo, para un estudio de caso como el de México que nos proponemos realizar; el patronazgo, como categoría política se completa con la forma de burocracia —patronazgo, profesionalismo y servicio civil de carrera— en cada país.

El patronazgo (*patronage*) tiene una definición relacionada con la relación de “patrón”. De acuerdo con el *Oxford English Dictionary*, el término *patrón* se usaba ampliamente en la antigua Roma para describir “un hombre de estatus o distinción que brinda protección y ayuda a otra persona a

⁶² María Mercedes Llano, “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, *op. cit.*, pp. 131.

⁶³ Domonic A. Bearfield, “What Is Patronage? A Critical Reexamination”, *Public Administration Review*, p. 64.

cambio de deferencia y ciertos servicios”.⁶⁴ Por lo tanto, *patronazgo* significaba ‘la acción benéfica de un patrón masculino dominante hacia otro individuo menos poderoso’. Este concepto original es el que subyace a otros usos del término.

La traducción de *patronage* al español tiene dos voces, según Flora (2012). La primera es *patronazgo* o *patrocinio*. El patronazgo, desde su significado, se refiere a “patronato (derecho); relación de un patrón con los que le están encomendados; relación patrón-cliente (antigua Roma); relaciones laborales entre empresario y sus empleados; y en algunas iglesias cristianas relacionados con un santo patrón con los que se ponen bajo su protección. También está relacionado al derecho de mostrar a personas idóneas para empleos civiles o eclesiásticos”.⁶⁵ Este significado aplica muy bien al ámbito de la administración pública. La segunda es *mecenazgo* que tiene más relación con el apoyo o financiamiento de un “patrón” para la vida religiosa o para la creación de obras artísticas. Por ejemplo, para Flora (2012) en la Europa medieval, el mecenazgo tenía un significado específico dentro de las prácticas de la iglesia cristiana; “el derecho de presentar a un miembro del clero a un beneficio o vida eclesiástica particular”. En el siglo XVI, sin embargo, se refería de manera más general a “la acción de un patrón al usar dinero o influencia para promover los intereses de una persona, causa, o arte,” y así pasó a aplicarse al proceso de encargos artísticos.⁶⁶ Este significado de *mecenazgo* no es común en la literatura del tema de estudio, por lo que no será empleado en este libro.

Una tercera categoría vincula al *patronage* con la voz *clientelismo*. Se trata de tres categorías que, aunque muy similares son complementarias. De hecho, el clientelismo es empleado como una de las formas de patronazgo. Al respecto, Burke (1997) afirmaba que “el patrocinio puede definirse como un sistema político basado en relaciones personales entre desiguales, entre dirigentes (patrones o patrocinadores) y sus seguidores (o clientes)”.⁶⁷ Una

⁶⁴ Holly Flora, “Patronage”, *Studies in Iconography*, p. 207.

⁶⁵ Mariano Velázquez de la Cadena, Edward Gray y Juan L. Iribas, *New Revised Velázquez. Spanish and English Dictionary*, p. 480.

⁶⁶ Holly Flora, “Patronage”, *op. cit.*, p. 207.

⁶⁷ Peter Burke, *Historia y teoría social*, pp. 87-88.

característica del patronazgo es la condición de que cada una de las partes tenga algo que ofrecer a la otra: los clientes dan su apoyo político expresado en diversas formas simbólicas (sumisión, lenguaje de respeto, lealtad y regalos); y los patrones ofrecen hospitalidad, cargos, empleos y protección. De este modo, el patronazgo logra transformar la sumisión en riqueza y poder. No obstante, estas características son más propias de sociedades antiguas, rurales y tradicionales, el patronazgo también cuenta con elementos que están presentes en sociedades modernas y en desarrollo. “Las relaciones cara a cara entre desiguales y el intercambio de favores, son elementos esenciales del clientelismo político moderno”.⁶⁸

Una diferencia más relacionada con el clientelismo es que, aunque en inglés se utiliza el término *clientelism*, *political machine*, *machine politics*, *clientage* o *clientship*, todos versan sobre este fenómeno político en los Estados modernos; asimismo en castellano como *clientela* (clientela, séquito) y de *cliêns* (cliente, protegido). Sin embargo, clientelismo procedente del término latino *patrôcinium* es la de *patronazgo* o *patrocinio* (*patronage*, en francés patronazgo se refieren a una de las dos partes, por un lado, clientes; por el otro, el que ejerce el dominio de patronazgo). No obstante, para las sociedades modernas se utiliza más el término *clientelismo*. En la versión clásica del clientelismo, en tiempos contemporáneos se emplea (en inglés *broker*) entre el cliente y el patrón.⁶⁹ El patronazgo es una forma de clientelismo político que acentúa la relación de patrón-cliente, en la que existe algo que ofrecer y la persona que obtendrá algo a cambio de una relación de dominación consentida.

De este modo, cuando el término *patronazgo* se usa en ciencias políticas y administración pública, automáticamente se entiende como sinónimo de patronazgo político. Por tanto, todos los supuestos se relacionan con el uso del clientelismo en el contexto del partidismo político y la actividad de las máquinas políticas y electorales. Nuestro propósito es describir el patronazgo como parte de lo que sucede en el ámbito de la administración

⁶⁸ José Manuel Cerdas Albertazzi, “El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, p. 314.

⁶⁹ *Ibidem*.

pública y sus efectos en el funcionariado,⁷⁰ en la maquinaria administrativa que es la burocracia.

En este libro, emplearemos el concepto *patronazgo* como una derivación de la voz *patronage*, la cual establece una relación de patrón y clientes en un sistema de dominación política determinada. Mientras que el término *clientelismo* se emplea como clientelismo político vinculado a los partidos políticos o maquinarias políticas, tanto en el ámbito de las elecciones como en las formas de organización política. El patronazgo tendría dos formas claras: un *proceso interburocrático* como forma de funcionariado que utiliza al clientelismo para sus propios fines como forma de cooptación de los ciudadanos mediante el otorgamiento de cargos públicos en el caso de la burocracia; y un *proceso extraburocrático* como una forma de legitimación política mediante el otorgamiento de programas sociales a los ciudadanos que establece una relación clientelar entre gobernantes y gobernados.

En suma, en nuestra opinión, el patronazgo es una de las razones más poderosas que no se haya establecido un servicio civil de carrera integral en México, debido a las características particulares de nuestro sistema político, fundado en un sistema de patronazgo clientelar, el cual se basa fundamentalmente en el continuo movimiento de grupos (sistema de botín), una total flexibilidad para que estos puedan cambiar en un momento determinado (sistema de despojo), tanto a los funcionarios públicos como a las políticas públicas del gobierno anterior, lo que impide continuidad en las políticas públicas. El patronazgo tiene, en el poder de nombramiento del titular del poder ejecutivo y de la alta burocracia política, una amplia discrecionalidad, con criterios políticos y no técnicos, sujeto a los vínculos políticos y familiares, donde los cargos públicos siguen siendo considerados un “botín político”.

Patronazgo y construcción del Estado: centrifugado o descentralizado

Kenny (2015) sostiene que lo que más importa para la institucionalización del patronazgo es, primero, la construcción del Estado; segundo, la construcción de partidos políticos *per se*. Estas dos hipótesis en las que el patronazgo

⁷⁰ Domonic A. Bearfield, “What Is Patronage? A Critical Reexamination”, *op. cit.*, p. 67.

es producto de un desarrollo histórico en la conformación del Estado y en la creación de un sistema de partidos políticos son dos explicaciones para entender el papel de la burocracia mexicana y su grado de autonomía frente al Estado. Por supuesto, este marco plantea importantes pruebas y construcciones teóricas.⁷¹ La construcción del Estado se caracteriza tanto por largos periodos graduales como por momentos relativamente condensados de cambio sustancial, los cuales tienen efectos en la estructura y organización del funcionariado.

El patronazgo, en el desarrollo histórico, tiene dos formas de construcción social: 1) la centralizada (centrifugada) y 2) desintegradora (descentralizada). De acuerdo con Kenny (2015) resulta relevante conocer los orígenes de la política del patronazgo. En primer lugar, es relevante el papel en el proceso de construcción que dan a las élites locales más oportunidades para institucionalizar el patronazgo en formas centrífugas (centralizadas) y en desintegradoras (descentralizadas) en situaciones históricas. En segundo lugar, los sistemas de patronazgo descentralizados son más resistentes a la reforma debido a que los entes políticos tienen que negociar con las élites locales o caciques regionales (como lo muestran los casos de India y Ceilán, que ilustran cómo las élites capturaron al Estado en la India, pero no en el caso de Ceilán).⁷²

La forma centralizada (centrífuga) de patronazgo tiene limitaciones para la modernización de la sociedad, porque “la modernización [...] representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los Estados para progresar o evitar el colapso”.⁷³ La modernización de las sociedades tendría como primera condición —según Huntington citado por Pardo (1993)— “innovar la política, [...] promover la

⁷¹ Paul D. Kenny, “The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization”, *British Journal of Political Science*, p. 142.

⁷² *Ibidem*. Los datos británicos comprueban las mayores presiones centrífugas que enfrentaron las colonias británicas en el momento de la descolonización con la persistencia de mayores niveles de clientelismo a lo largo del tiempo.

⁷³ Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, p. 15.

reforma económica y social por medio del Estado”.⁷⁴ La segunda condición se refiere a la necesidad que requieren los sistemas para asimilar las fuerzas sociales producidas por los procesos de modernización. De este modo, en algunos casos las contradicciones políticas aparecen cuando se confirma que la centralización enfatiza la capacidad del Estado para producir reformas administrativas y procesos de modernización.⁷⁵ De acuerdo con Pardo (1993):

Pero la centralización del poder [...] se ha convertido en atributo de la burocracia, que obtiene de ello sus privilegios y, por consiguiente, recela de cualquier tipo de cambio. Las élites burocráticas pueden aceptar que es necesario racionalizar las estructuras sociales y económicas, pero desconfían de las consecuencias que pueda traer esa modernización, en cuanto a ampliar la participación social en política. Por esa razón se favorece la eficacia y se procura eliminar el conflicto.⁷⁶

Bajo la forma centrífuga, la estructura administrativa semeja el puente que vincula al pueblo con el gobierno central. No obstante, a medida que avanza la modernización, se requiere organizar la participación política que también aumenta para darle una dirección a favor del gobierno. Los partidos políticos hegemónicos influyen de forma determinante en la estabilidad completa del sistema, sólo si son capaces de conseguir y lograr el apoyo de la sociedad. Para Huntington (1968), los dirigentes de países en modernización “trasladaron sus lealtades de la burocracia del partido a la burocracia gubernamental. Los hombres de talento que antes se preparaban para tareas derivadas del partido se preocupan ahora por dirigir alguna dependencia gubernamental”.⁷⁷

Por supuesto, no es que los estados más centralizados no utilicen el proceso de consolidación del patronazgo. Las antiguas colonias relativamente más centralizadas de Singapur también emplearon el patronazgo,

⁷⁴ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*.

⁷⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, p. 18.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, op. cit., p. 365.

liberalmente, pero en estos estados, como en Ceilán, la distribución del patronazgo emanada de la importancia de esta variada ubicación de distribución del patronazgo, radicaba en la practicidad de la reforma en las políticas centralizadas y descentralizadas. Fundamentalmente, para Kenny (2015), la reforma en un sistema de gobierno centralizado es más factible que bajo un sistema descentralizado, debido a que una reforma que establezca la autonomía de la burocracia debe contar con un electorado que favorezca tales reformas.⁷⁸ Éste es el caso de México, el cual ha sido un gobierno centralizado, pero que no ha impulsado reformas administrativas para limitar el patronazgo. Esta racionalización, es casi imposible de refutar, porque el profesionalismo burocrático está ganando coalición, es decir, apoya tal resultado. Como expresa Huntington: “Las reformas para profesionalizar son más fáciles de impulsar en los estados centralizados. En organizaciones políticas más fragmentadas, numerosos intereses creados pueden explotar sus roles institucionales para vetar. Por lo tanto, para nuestra historia, la tarea clave es identificar dónde se ubica el dispensario principal: en el centro o difuso en la periferia”.⁷⁹

Kenny (2015) cita algunos ejemplos para sustentar su argumentación en países centralizados.⁸⁰ En nuestra opinión, el patronazgo en México se encuentra en su forma centrífuga (centralizada) en un proceso histórico de centralización del poder hasta la tercera parte del siglo XIX y que se consolida a lo largo del siglo XX con el porfirismo y el México posrevolucionario. Las élites locales en la etapa posrevolucionaria que tenía una cantidad de caciques locales no fueron a la larga un problema para la consolidación del poder del gobierno central, el cual se consolida con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1928. La universalización del voto y la creación del PNR antecedieron a la propuesta de un servicio civil de carrera que fue promovido por el gobierno de Abelardo Rodríguez con el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934) y que posteriormente, fue publicado El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los

⁷⁸ Paul D. Kenny, “The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization”, *op. cit.*, p. 142.

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem*, p. 148.

Poderes de la Unión” (1938) por el general Lázaro Cárdenas, quien se opuso al servicio civil de carrera y estableció un régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado. Con esta medida, se retrasó por más de seis décadas el servicio profesional de carrera y la autonomía de la burocracia frente al poder público.

Mientras que, en la segunda vía, desintegradora o (descentralizada) proporcionan evidencia de los orígenes históricos las formas de gobierno descentralizadas. Una gran cantidad de investigaciones académicas y políticas han argumentado que se supone que la subsidiariedad asegura una mayor responsabilidad gubernamental, así como una más amplia capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad. Los políticos locales corruptos deben ser derrocados, ya que los ciudadanos pueden observar su comportamiento más de cerca y castigarlos por sus transgresiones.⁸¹ La hipótesis de Kenny (2015) es que donde las unidades políticas locales y provinciales tenían una influencia sustancial con respecto al centro en el momento en que se forma el nuevo Estado poscolonial, fue más probable que obtuvieran poderes de implementación los poderes locales que el patronazgo del gobierno central. Ésta es la forma descentralizada del patronazgo. Éste no fue el caso de México, ni de otras naciones latinoamericanas.

Lo que importa es el poder de negociación que poseen los actores subnacionales en el momento en que se forma la nueva política independiente. En muchos casos, las élites locales, desde los jefes tribales hasta los gobernadores nativos, aprovecharon su autoridad sobre sus partidarios para obtener concesiones de los líderes nacionales. Este proceso se ha notado bien en África, donde los poseedores de fuentes tradicionales de patrocinio pudieron obtener el control de los recursos del gobierno en la transición a la independencia. El resultado fue una estructura política fragmentada en la que los líderes nacionales se vieron obligados a negociar con las élites políticas subnacionales para el control de las instituciones estatales.⁸²

⁸¹ *Ibidem*, p. 146.

⁸² *Ibidem*.

De acuerdo con la teoría de Martin Shefter (1977), el patronazgo es importante en la captura del Estado con el propósito de construir un partido por la voluntad política. La tesis central del patronazgo es que “la movilización por voluntad política ocurre cuando la democratización precede a la profesionalización de la movilización de masas por voluntad política”.⁸³ Por diseño, esta teoría sólo establece el patronazgo en los estados democráticos. En contrario, la postura de Kenny (2015) es que los teóricos descuidaron el contexto más amplio de construcción del Estado en el que se mantiene el patronazgo. Al respecto, la evidencia histórica respalda la afirmación de que cuanto mayor fueron las presiones en el momento de la descolonización de países, más probable fue la amplia institucionalización del patronazgo tanto en el ámbito democrático como en el no democrático.⁸⁴

El patronazgo político: clientelismo

En la administración pública, lo más importante para el funcionamiento de la política de patronazgo es la implementación política del gobierno. En Occidente, es donde los políticos se preocupan por el diseño de la política pública y las burocracias weberianas implementan según las instrucciones imparcialmente esta política. Mientras que, en los estados con patronazgo y clientelistas políticas, la política tiene lugar en el nivel de implementación. La intervención política en la burocracia se utiliza como un mecanismo formal de construir y mantener el apoyo entre el electorado.⁸⁵

En los países altamente desarrollados, existen casos en proceso de modernización, donde la autoridad política y la centralización fueron condiciones imprescindibles no sólo para lograr la unidad, sino también para el impulso al desarrollo económico. La oposición a la modernidad se debía a diversos grupos de intereses tradicionales: autocráticos, regionales y locales en forma de “cacicazgos”. El poder centralizado era un requisito esencial para terminar con el antiguo régimen, eliminar privilegios, ampliar los

⁸³ *Ibidem*, p. 142.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 142-143.

beneficios a nuevos grupos sociales y desarrollar actividades económicas.⁸⁶ Este fue el caso mexicano, particularmente en la etapa del Estado posrevolucionario que requirió de acabar con levantamientos armados y revueltas militares que tuvieron que ser sofocadas con todo el poder del Estado.

En la literatura de las ciencias sociales predominaban las explicaciones culturales y sociológicas de los orígenes del patronazgo. Según esta lógica, nos dice Kenny (2015) un aparato estatal formal dominado por el clientelismo y la corrupción es simplemente un reflejo de las inclinaciones familiares, tradicionales y pre modernas de sus sociedades. Se trata de formas tradicionales de patronazgo donde el aparato estatal es el centro de la toma de decisiones. La política del clientelismo prevalece donde:

[...] el grueso del electorado se encuentra en una etapa de transición de modernización social, en las sociedades que tienen estructuras de parentesco, entre grupos que tienen un *ethos* político individualista o privado, en ciudades cuyo electorado es étnicamente heterogéneo, entre clases sociales cuyas orientaciones son más parroquiales que cosmopolitas, la corrupción, en especial el favoritismo de cualquier tipo, está muy difundido.⁸⁷

El patronazgo se ha entendido tradicionalmente como un intercambio particularista entre políticos y ciudadanos. En el patronazgo, el poder de nombramiento de cargos públicos es la clave para la consolidación de este tipo de dominación burocrática. Probablemente, la teoría más influyente sobre el desarrollo de este tipo de políticas de clientelismo es la de Shefter (1977). Al respecto, Scherlis (2013) destaca que

[...] la consolidación de una burocracia estatal autónoma y profesional permite evaluar si los partidos recurren o no al clientelismo para movilizar una base popular. El principal argumento de Shefter (1977) es que si se establece y consolida una burocracia independiente antes de que la competencia partidista conceda el sufragio universal masculino, los políticos no tendrán a su

⁸⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 15.

⁸⁷ Paul D. Kenny, "The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization", op. cit., p. 143.

disposición la estructura estatal para construir sus partidos y captar clientelas electorales. En el segundo supuesto, el patronazgo será más evidente y los partidos políticos podrán usarlo como mecanismo de clientelismo político. Si el momento es el opuesto y la democracia de masas existe antes del inicio de las burocracias estatales autónomas, los partidos políticos recurrirán a puestos estatales como un medio para reclutar y movilizar lealtad política.⁸⁸

A partir de estas dos posturas, resulta evidente que en el caso de México, la burocracia no se encontraba organizada ni era independiente por lo que permanecía subordinada al poder central, por lo que el partido hegemónico la usaba con fines clientelares para movilizar su lealtad política. La burocracia mexicana fue empleada como un instrumento del partido hegemónico para un control de los servidores públicos y como un mecanismo de legitimidad política ante la sociedad.

Dada la rigidez de la cultura, también es difícil explicar por qué ciertas prácticas informales como los sobornos (mordidas) pueden cambiar dentro de un grupo durante un periodo relativamente corto.⁸⁹ En respuesta a los que pensaba que eran argumentos culturalmente deterministas, Shefter (1977) postuló una explicación crudamente revisionista del “lado de la oferta” de los orígenes del clientelismo. Para explicar este comportamiento, analizó las reglas formales que gobiernan la relación entre los brazos electos y burocráticos del Estado. En su investigación comparativa sobre los Estados Unidos, Alemania, Inglaterra e Italia, Shefter (1977) sostiene que “donde la democratización masiva procedió antes de la profesionalización burocrática, se siguieron altos niveles de clientelismo”.⁹⁰ Por ello:

La lógica detrás de esta afirmación es que cuando los partidos políticos utilizan el sistema fiscal y recursos regulatorios del Estado para construir una base de

⁸⁸ Gerardo Scherlis, “The contours of party patronage in Argentina”, *Latin American Research Review*, p. 65.

⁸⁹ Paul D. Kenny, “The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization”, *op. cit.*, p. 144.

⁹⁰ Martin Shefter, “Party and Patronage: Germany, England and Italy”, *Politics and Society*, pp. 403-452. (Las cursivas son mías).

apoyo, se oponen a las reformas que restringirían su control sobre esos recursos. Por el contrario, cuando los partidos políticos se ven obligados a acumular apoyo sin tales recursos, tienen que depender en cambio de apelaciones ideológicas y, por lo tanto, pueden retener su apoyo sin la distribución particularista de recompensas. Por ello, donde las leyes de servicio civil prohíben la intervención política en la burocracia, los partidos políticos deben evitar las estrategias de patronazgo.⁹¹

De acuerdo con las tesis de Shefter (1977), el patronazgo depende de manera relevante de la trayectoria histórica de cada país, por lo que una vez que se ha institucionalizado, resulta increíblemente difícil de reformarla. Al igual que con la explicación tradicionalista, este modelo depende de la trayectoria hasta el punto de que es esencialmente determinista. No puede proporcionar una cuenta de aquellos Estados donde el patronazgo se había institucionalizado completamente como en Gran Bretaña.⁹² Para los casos coloniales y descolonizados, estos supuestos parecen cumplirse. El caso mexicano es un ejemplo típico de institucionalización del patronazgo de países que pertenecieron a un imperio como fue el español, el cual estaba en una fuerza centrífuga (centralizada) y donde la burocracia no estaba organizada y fue cooptada en una relación clientelar con el gobierno en turno, posteriores a la Independencia en el siglo XIX y después por los gobiernos posrevolucionarios del siglo XX.

Mientras que para Kenny (2015) fue la falta de “controles y sistema de partidos partidistas lo que explica la prevalencia del clientelismo en ambos modelos parecen darnos una lección en algunos casos de antiguos países coloniales”.⁹³ En muchos estudios de caso, la esfera política era dominada por un partido o movimiento político como fue el caso mexicano. En el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que con diferentes nombres (PNR, PRM, PRI) llegó a gobernar con un sistema de patronazgo, clientelismo político y corrupción; por más de 70 años, logró la estabilidad política, la permanencia en el poder y una democracia autoritaria con una relativa

⁹¹ Paul D. Kenny, “The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization”, *op. cit.*, p. 143.

⁹² *Ibidem*, p. 144.

⁹³ *Ibidem*, p. 145.

paz social. Debido a que la burocracia no se encontraba organizada y profesionalizada, el partido hegemónico en el poder logró cooptar a la burocracia en el patronazgo político para alcanzar su control, legitimidad y estabilidad política por más de siete décadas.

El patronazgo tiene una relación directa con el clientelismo, en particular, con el clientelismo político. El *clientelismo* es un concepto que tuvo su origen en los antiguos estudios de antropología social de la década de 1950 y nació con varios propósitos: para explicar las relaciones que se mantenían entre comunidades cerradas con niveles de subsistencia; en las cuales existían una enorme carencia de recursos; lo que provocaba que el control de los escasos recursos, generaban vínculos de dependencia personal. De acuerdo con Rogelio Hernández: “El clientelismo fue propio de rituales de parentesco, compadrazgo y amistad, de comunidades tribales, en las cuales había poca o nula institucionalización y, en consecuencia, una mayor y decisiva relación personal entre individuos. En esas condiciones no era extraño que las formas de gobierno estuvieran basadas en principios similares a los que normaban las relaciones entre los individuos”.⁹⁴

La definición del concepto *clientelismo* explica claramente su utilidad en las ciencias sociales modernas. Aunque no es un término aceptado por todos, se considera la propuesta por Eisenstadt (1980) como la definición más completa de dicha palabra, que cuenta con los siguientes rasgos: 1) se trata de relaciones particulares y difusas; 2) la interacción implica un intercambio de recursos o bienes, los cuales pueden ser bienes materiales, servicios personales, y valores subjetivos, como la lealtad y la solidaridad; 3) el intercambio provoca fuerte principio de incondicionalidad personal y reconocimiento de obligaciones mutuas; 4) aunque no existen lazos formales, legales o contractuales; 5) las relaciones no son rígidas, sino voluntarias y pueden suspenderse; 6) se establecen entre individuos o redes de individuos de manera jerárquica; y 7) son basadas en una fuerte desigualdad económica y de poder, donde el patrón monopoliza los bienes que son vitales para los clientes.⁹⁵

⁹⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, “Los grupos políticos en México. Una revisión teórica”, *Estudios Sociológicos*, p. 691.

⁹⁵ S. N. Eisenstadt y Louis Roniger, “Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange”, *Society for Comparative Study of Society and History*.

Una aclaración pertinente es que existe un tipo específico de clientelismo: el *político*, el cual se caracteriza por ser una forma predominantemente en los sistemas de partidos políticos modernos, y que difiere de otros tipos de clientelismos que han estado en la historia.⁹⁶ Para un inicial acercamiento conceptual, desde la mirada de las sociedades contemporáneas, el clientelismo político es: “[un] tipo de relación interpersonal, o cara a cara, en la que intervienen el patrón, de una parte y sus clientes, de otro; uno y otros envueltos en una relación de intercambio que beneficia a las dos partes, pero también un intercambio desigual o asimétrico, disfrutando el patrón de situación de partida ventajosa frente a sus clientes, cuya ayuda necesita, sin embargo, para mejorar su posición frente a otros patrones”.⁹⁷

En la historia latinoamericana de los siglos XIX y XX, el término *clientelismo* ha estado vinculado con una manifestación sociopolítica muy extendida llamada “caciquismo”, la cual ha sido estudiada más recientemente. El caso más investigado es el mexicano, en lo relacionado con el período correspondiente al porfirismo y las etapas posteriores a la Revolución. Sin embargo, en la actualidad ha sido tratado con mayor profundidad el periodo Colonial y la segunda mitad del siglo XX. En otros países latinoamericanos, el clientelismo ha sido analizado como patrón rural clásico denominado “cacique”, pero también “gamonal” (Colombia y Costa Rica, por ejemplo) o “coronel” (Brasil).⁹⁸

Si bien estos supuestos han sido útiles para estabilizar la definición de ciencia política, también han distorsionado el concepto de *clientelismo* en formas que han demostrado ser perjudiciales para el estudio de esta palabra.⁹⁹ El patronazgo está estrechamente vinculado con el clientelismo cuando tiene que ver con los partidos políticos y con la corrupción que está relacionado con la práctica del clientelismo en un sistema de patronazgo.¹⁰⁰ En suma, resulta indispensable analizar históricamente para contextualizar el

⁹⁶ José Manuel Cerdas Albertazzi, “El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, pp. 311-338.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 313.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 314-315.

⁹⁹ Domonic A. Bearfield, “What Is Patronage? A Critical Reexamination”, *op. cit.*, p. 67.

¹⁰⁰ José Manuel Cerdas Albertazzi, “El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos”, *op. cit.*, p. 315.

término *clientelismo*, lo que permita un nivel aceptable de utilidad y especificidad. El denominando clientelismo (o patronazgo) es algo tan perdurable que va desde la Antigua Roma hasta el presente y ha existido en distintas sociedades tan heterogéneas, complejas y diferentes.

El patronazgo en la Administración pública: opositores o defensores

En la administración pública, el patronazgo es una razón importante que requiere de su estudio. Incluso cuando el Estado no es el empleador predominante, porque dependen de sus patrocinadores políticos para su sustento, son susceptibles de mayor interferencia. Como resultado, los programas estatales, desde pensiones hasta los programas sociales controlados por intermediarios políticos para sus propios fines,¹⁰¹ son instrumentos para incrementar las relaciones clientelares del patronazgo en la administración pública. El patronazgo en el sector público es resultado de un gobierno de mala calidad. Aunque toda la evidencia apunta a que, si el patronazgo es tan dañino para el nivel socioeconómico y político a largo plazo, es factible que pueda institucionalizarse porque representa un sistema de apoyos y requerimientos mutuos para el gobierno como para los ciudadanos. En una observación interesante, aunque ampliamente pasada por alto, Sorauf (1956) reveló que, quizás, una de las grandes ironías del estudio de la administración pública estadounidense, el patronazgo, uno de los fenómenos y conceptos centrales en el desarrollo y el estatus del campo, haya recibido tanto poca atención de los estudiantes de administración pública en los últimos años.¹⁰²

En el campo de la administración pública, Finer (1950) analizó las funciones que pueda cumplir el patronazgo en un sistema representativo, determina tres: 1) asegurarse funcionarios leales; 2) influir el electorado en la elección de representantes y 3) influir en la legislatura elegida. La primera

¹⁰¹ Paul D. Kenny, "The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism and Decolonization", *op. cit.*, p. 143.

¹⁰² Domonic A. Bearfield, "What Is Patronage? A Critical Reexamination", *op. cit.*, p. 66.

de estas funciones tiene un interés muy marginal, pero las otras dos son “vitales” para el gobierno inglés del siglo XVIII.¹⁰³ Una vez ganada la elección, el patronazgo debe permitir el control de la cámara a fin de que sus miembros apoyen un gobierno. El nombramiento en puestos ministeriales y en empleos vacantes no permite esperar una proporción de individuos equiparables a la de otros beneficiarios del patronazgo.¹⁰⁴

Dreyfus (2012) citando a David Hume, defendía el patronazgo en tanto elemento de la prerrogativa real, “inseparable de la naturaleza misma de la Constitución”. Según ésta, la Cámara de los Comunes “puede tener todo el poder que desea”. Hume estimaba que no entendía “porque semejante usurpación sería contraria al interés de la mayoría de sus miembros”, debido a que eran beneficiarios de la distribución de los empleos. Gracias a la influencia —“corrupción” o “sometimiento”— que ejerce el rey y su gobierno, la mayoría de la cámara les da su apoyo, asegurando así “la preservación del carácter mixto del gobierno”.¹⁰⁵ El patronazgo no era visto como un medio que apunte a asegurar una buena administración, sino más bien como el único instrumento que permite, al Ejecutivo, conservar un relativo control sobre las decisiones tomadas por la Cámara de los Comunes. El buen gobierno no era prioridad para el Ejecutivo, sino el control y la conservación del poder:

El sistema de patronato, denunciado con gran vigor por los americanos, cumple una doble función: por un lado, las colonias ofrecen un vasto mercado de empleos para los ingleses que el gobierno, desee ubicar; por el otro, su utilización con respecto a los colonos debería permitirle al gobernador y entonces a la Corona, desarrollar una política económica, en especial fructífera para Inglaterra, con el consentimiento de la población local, particularmente de dueños de plantación y comerciantes.¹⁰⁶

¹⁰³ Samuel E. Finer, “Patronage and the Public Service”, *Public Administration*, p. 338.

¹⁰⁴ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX, op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 36.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 38.

El combate al patronazgo empieza por quitar el poder de nombramiento al poder Ejecutivo, por lo que deberán establecerse límites y controles para que el nombramiento tenga un carácter técnico y administrativo, alejado de preferencias y criterios meramente políticas. Waldo (1967) afirmaba que

la cruzada a favor del principio del mérito estaba basada en una reacción contra el bajo tono de la política norteamericana en los decenios que siguieron a la guerra civil. Tenía por objeto liberar las “instituciones republicanas” de la grosera corrupción y deplorable ineptitud de la aplicación política de la fórmula “los despojos para los vencedores” como parte del patronazgo. Pretendía “mantener a raya a los bribones” y su principal mérito fue que era una prueba tanto a la honestidad y pureza como de competencia.¹⁰⁷

Por el contrario, la defensa del patronazgo se ha realizado bajo un supuesto principio de democracia. Éste era importante, según Turn (1967), por cinco razones: 1) el patronazgo concedía una recompensa a aquellos que trabajan por la victoria del partido; 2) es la prueba comprobada de la capacidad de un partido político para permanecer en el poder; 3) los esfuerzos menos rutinarios, pero más llenos de vida favorecen al patronazgo; 4) el servicio civil promueve la mediocridad y 5) el sistema de patronazgo puede mejorarse.¹⁰⁸ Para este autor, la defensa del patronazgo se debe “al deseo de los jefes de verse rodeados por partidarios leales y dignos de confianza es un fenómeno perfectamente natural y comprensible, tan viejo como el tiempo”.¹⁰⁹ El presidente George Washington en los Estados Unidos, tuvo en consideración la importancia de colocar en los cargos públicos a aquellos que eran leales y partidarios del partido. Washington sostenía que “los nombramientos de patronazgo a favor de quienes hayan demostrado lealtad al partido me parecen los más conducentes a proporcionar eficiencia. Se da poca importancia a la protección que el patronazgo da al gobierno contra el sabotaje burocrá-

¹⁰⁷ Dwghit Waldo (comp.), *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, p. 223.

¹⁰⁸ William Turn, “En defensa del patronazgo”, en Dwghit Waldo (comp.), *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, pp. 228-229.

¹⁰⁹ Dwghit Waldo, *Administración pública. la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, op. cit., p. 228.

tico, que sus enemigos niegan ingenuamente basándose en la teoría de que los ‘despojos’ son distribuidos a boleo, llevándose los premios aquellos que alargan más la mano”.¹¹⁰

Mientras que en la defensa del patronazgo, Knapp (1967) argumentaba que éste era necesario por el hecho de que permitía la estabilidad de la democracia: “La esperanza de reconocimiento y recompensa de los que trabajan por el partido han sido siempre un estímulo sin el cual no podrían funcionar los partidos”.¹¹¹ Esta defensa del patronazgo sustentaba sus argumentos ya que fortalecía a los partidos políticos en el poder, su permanencia y continuidad en el gobierno, así como una mayor legitimidad política. Según esta interpretación: “El patronazgo ha sido empleado para hacer frente a otra necesidad: la de proporcionar una fuente de apoyo a las organizaciones de los partidos. Los empleados públicos han venido a sustituir la compensación en dinero para los millares de trabajadores que ayudan a los partidos a ganar las elecciones. Además, los que obtienen empleo se convierten en una fuente de aportaciones en metálico para la tesorería del partido”.¹¹²

La objeción más importante al patronazgo es que los empleados públicos son utilizados para construir las maquinarias políticas y sería una falsedad negarlo. “El modelo de patronazgo o clientelar responde a los mecanismos naturales y espontáneos de la socialización por vías institucionales y organizativas”.¹¹³ Esta situación revela la dificultad para la profesionalización de la administración civil, aunque en cambio, fue relativamente fácil la profesionalización de la administración militar. El rasgo más apreciable de la historia de la burocracia en la administración pública norteamericana en el siglo XX, fue el nacimiento, persistencia y desaparición gradual del sistema de despojo o del patronazgo,¹¹⁴ por un servicio civil de carrera robusto y adaptable a los cambios en la administración pública.

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Betsy Knapp, “¿Es necesario el patronazgo?”, en Dwghit Waldo (comp.), *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, p. 231.

¹¹² *Ibidem*, p. 235.

¹¹³ Carles Ramió, *La administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, pp. 128.

¹¹⁴ Leonard White, *Introducción al estudio de la administración pública*, p. 320.

En el ámbito administrativo, el patronazgo tiene forma de “sistema de botín” o “sistema de despojo”, el cual está referido al poder de nombramiento del “patrón” o “jefe político” como sistema de reparto en los cargos públicos a los favoritos, recomendados o seguidores políticos en la administración pública. En la función pública, tiene la forma de repartición de cargos, recomendación o vínculos partidarios o familiares sin exámenes previos y en la mayoría de los casos sin un perfil profesional deseable. En el ámbito administrativo, posee formas tradicionales como el nepotismo, amiguismo, patrimonialismo, patrocinio y padrino. Además, en la administración pública, el patronazgo utiliza el sistema de botín para quedarse con la mayoría de los puestos públicos, mientras que el sistema de despojo se emplea para apropiarse de cargos públicos para recomendados, compromisos políticos o familiares cercanos, durante el tiempo que dura el periodo de gobierno.

El patronazgo en la Administración pública

El establecimiento y desarrollo del servicio civil de carrera es un fenómeno paralelo a la formación del Estado, y un rasgo propio de su modernidad. En la medida en que el Estado amplió y extendió sus deberes, su administración pública creció con la progresión cuantitativa y cualitativa perdurable de servidores profesionales de carrera en los diferentes ámbitos de la acción estatal. “El punto culminante de ese proceso fue salvar a la administración pública del caótico despacho de los asuntos de Estado bajo la arbitrariedad absoluta de los funcionarios, para darle orden, estabilidad y continuidad”.¹¹⁵ La idea principal era alejar a la administración pública del sistema tradicional del patronazgo.

El patronazgo, en la administración pública tradicional, tiene dos formas: 1) el sistema de botín como manera de que el ganador de una contienda electoral es el encargado de asignar u otorgar los cargos públicos disponibles;

¹¹⁵ Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, op. cit., p. 5.

y 2) el sistema de despojo (*spoils system*) opera dentro de la función pública cuando se despojaban a servidores públicos de sus cargos mediante “despidos” o “remoción” para colocar a seguidores, simpatizantes o “compromisos políticos”. Ambas formas —sistema de botín y sistema de despojo— son tan perjudiciales en la función pública donde no exista un alto nivel de profesionalización o un servicio civil de carrera consolidado, por lo que sigue prevaleciendo el patronazgo en el funcionariado.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1962) si el mérito, la aptitud y el interés público son el único que se aplica para la selección, admisión y promoción en el servicio civil de carrera, claramente se deduce que ni la influencia política ni la particular han de tener ninguna intervención en ello, por lo que el patronazgo está limitado y prevalece un mayor nivel de profesionalización:

Se da por desgracia con relativa frecuencia el caso de que se considera el empleo público como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, así como la influencia política o personal como el requisito principal para un nombramiento. Es cierto que pueden encontrarse ejemplos de hombres capaces nombrados para un puesto en virtud de un sistema de padrinozgo o recomendación. Pero esto es la excepción y no la regla, y el efecto general de tales nombramientos resultantes de las recomendaciones personales es desmoralizar el servicio civil de carrera.¹¹⁶

A partir del análisis del patronazgo, se identifica una serie de patrones transversales asociados con el fuerte arraigo del patronazgo en las experiencias en diversos países. Entre los patrones más importantes, se encuentran los siguientes: la masiva politización de los altos puestos directivos; la diferenciación entre las normatividad y las regulaciones con el efectivo funcionamiento de los servicios civiles; la sistemática tergiversación de la estructura de carrera administrativa mediante el uso de diversos mecanismos de fuga y nombramientos discrecionales en cargos relevantes; la filtración política en la

¹¹⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Manual de administración pública*, p. 43.

burocracia por la vía de nominaciones excepcionales o promociones basadas en criterios discrecionales y no técnicos; y la incorporación de recomendados o nominados políticos al sistema de carrera sin mediar consideraciones de mérito.¹¹⁷

Un argumento es que los actores políticos utilizan los trabajos de patronazgo como voto directo para la bolsa de trabajo o como un incentivo para maximizar los votos durante una elección. En la administración pública, es una idea que está estrechamente asociada con las imágenes del siglo XIX, cuando los buscadores de patronazgo llenaban las calles después de una elección, clamando por el botín de la victoria electoral. Si bien esta imagen de la búsqueda de empleo puede ser válida, existen considerables dudas sobre la distribución de puestos de trabajo como recompensa:¹¹⁸

Reconocer a ciertos grupos de la comunidad mediante la designación de algunos de sus miembros para el cargo se ha considerado durante mucho tiempo como una función principal del patronazgo. Este reconocimiento supuestamente une más estrechamente al partido a los miembros de varios grupos raciales, religiosos y de nacionalidad, o bien, la aleja de un partido rival al conferirles la satisfacción simbólica y vicaria de ver a “uno de los suyos” con prestigio, poder e ingresos.¹¹⁹

A pesar de una historia larga y legendaria, el patronazgo y las funciones que desempeña en la política y la administración pública siguen siendo un misterio. Bearfield (2009) examina cómo se ha utilizado y comprendido el patronazgo en la ciencia política y la administración pública estadounidenses. Este reexamen del concepto puede basarse en los desarrollos encontrados en el campo de la antropología. Afirma que hay que recurrir a la definición antropológica para ampliar la comprensión del patronazgo y sus funciones.¹²⁰ El patronazgo es en una relación de intercambio de apoyo, patrón y cliente, donde se intercambian servicios que son beneficiosos para ambas

¹¹⁷ María Mercedes Llano, “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, *op. cit.*, p. 141.

¹¹⁸ *Ibidem.*

¹¹⁹ Daniel P. Moynihan and James Q. Wilson, *Patronage in New York State*, p. 296.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 68.

partes. Lande (1973) describiría esto como “parejas de intercambio de apoyo”. En una díada de intercambio de apoyo, los dos componentes, patrón y cliente, intercambian servicios que son beneficiosos para ambas partes. En este caso, los patrocinadores proporcionan incentivos y recompensas a los clientes y, a cambio, esperan que estos clientes correspondan con diversos grados de lealtad.¹²¹ Si bien hay varios tipos de díadas de intercambio, Powell (1970) señaló la naturaleza única del intercambio de clientes y patrones:

Es importante señalar que los vínculos patrón-cliente son claramente diferentes de otros vínculos que podrían unir a partes desiguales en estatus y próximas en tiempo y espacio, pero que no se basan en el intercambio recíproco de bienes y servicios mutuamente valorados, como las relaciones basadas en la coerción, la autoridad, la manipulación, etc. Tales elementos pueden estar presentes en el esquema patrón-cliente, pero si llegan a ser dominantes, el vínculo ya no es una relación patrón-cliente.¹²²

Para Bearfield (2009), hay dos formas de pensar en los objetivos del usuario. En el primer caso, el patronazgo se utiliza al servicio del principal como un medio para consolidar el poder de manera que permita al patrón aumentar o mantener su alcance de poder o influencia. En el segundo caso, el patronazgo es una herramienta utilizada por el patrón en la búsqueda de un principio u objetivo normativo más amplio. Merton (1968) sugirió que la búsqueda de objetivos normativos es una función secundaria o latente de cómo las máquinas políticas utilizan el patrocinio. Aunque éstos no son objetivos secundarios en absoluto, en cambio, en manos de muchos patrocinadores, estos objetivos normativos son el objetivo principal.¹²³

En suma, para lograr su objetivo, los patrocinadores buscan la lealtad de sus clientes al proporcionar incentivos o recompensas. Debe tenerse en cuenta que el patronazgo se puede utilizar para referirse a cualquier número de recursos escasos controlados por el patrón y deseados por el cliente.

¹²¹ Carl H. Lande, “Networks and Groups in Southeast Asia: Some Observations on the Group Theory of Politics”, en *American Political Science Review*, pp.103-127.

¹²² John Duncan Powell, “Peasant Society and Clientelist Politics”, en *American Political Science Review*, p. 412.

¹²³ Robert K Merton, *Social Theory and Social Structure*.

Por ejemplo, se ha descrito como “patrocinio a rayas” el movimiento hacia la privatización que ha producido un aumento en el número de contratos públicos disponibles para los patrocinadores en todos los niveles de gobierno.

Patronazgo y el poder de nombramiento: sistema de botín

En el patronazgo, el poder de nombramiento de los cargos públicos es uno de los instrumentos más relevantes para afianzar el poder del patrocinador y de sus clientes, tanto en la política como en la administración pública. De acuerdo con Dreyfus (2012), el poder de nombramiento puede verse en Inglaterra en el reino de Guillermo, quien planteaba el principio de inamovilidad de los jueces —al servicio de la ley y no al servicio del rey— principio adoptado por el Parlamento en 1701. Pero no sucede lo mismo con los “funcionarios públicos”. Todos los agentes del Poder Ejecutivo son servidores del rey, que tiene el poder de nombrarlos y de destituirlos. La distinción entre las funciones políticas —los puestos ministeriales— y administrativas en esa época no existían ni en Inglaterra ni en Francia. El Poder Ejecutivo, entendido como ejecución de la ley votada por el Parlamento, pertenece al rey lo que ejerce por intermedio de sus agentes, que sólo dependen de él,¹²⁴ y sólo él puede nombrarlos y removerlos libremente. De acuerdo con Françoise Dreyfus: “[...] la utilización del poder de nombramiento no tiene por objeto asegurar una mejor administración del reino o de promover las competencias. Constituye un medio de gobierno. La atribución de empleos —el patronato— es utilizado como un recurso privilegiado para tratar de obtener el apoyo de la Cámara de los Comunes y, en particular, el voto de subsidios por el rey para llevar a cabo su política”.¹²⁵

Por su parte, Finer (1950), analizó las funciones que pueda cumplir el patronazgo en un sistema representativo, de ello, estableció tres: 1) asegurarse funcionarios leales, 2) influir en el electorado en la elección de representantes y 3) influir en la legislatura elegida. La primera de estas funciones tiene un

¹²⁴ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX, op. cit.*, pp. 33-34.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 34.

interés muy marginal, pero las otras dos son “vitales” para el gobierno inglés del siglo XVIII.¹²⁶ Una vez ganada la elección, el patronazgo debía permitir el control de la cámara con el fin de que sus miembros apoyen un gobierno. El nombramiento en puestos ministeriales y en empleos vacantes no permite esperar una proporción de individuos equiparables a la de otros beneficiarios del patronazgo.¹²⁷ Éste no es visto como un medio que apunte a asegurar una buena administración, sino más bien como el único instrumento que permite al Ejecutivo conservar un cierto control sobre las decisiones tomadas por la Cámara de los Comunes.¹²⁸

El combate al patronazgo empieza por limitar y quitar el poder de nombramiento al Poder Ejecutivo, por lo que deberán establecerse límites y controles para que el nombramiento tenga un carácter técnico y administrativo, alejado de cualquier tipo de preferencias políticas y de compromisos personales o políticos del gobernante. El patronazgo emplea el otorgamiento de cargos públicos como medida de clientelismo para asegurar el apoyo de sus partidarios en detrimento de servidores públicos que cuentan el perfil profesional y los méritos adecuados para un cargo público. El servicio civil de carrera transforma el poder del nombramiento del patronazgo, ya que éste se realiza en un sistema de méritos, por exámenes y concursos de oposición, evaluando los perfiles y habilidades profesionales, en lugar de la recomendación, el amiguismo, el compadrazgo o el nepotismo político.

Patronazgo administrativo: sistema de despojo (spoils system)

Para Bearfield (2009), es necesario revitalizar el estudio del patronazgo en el campo de la administración pública. Para lograr este propósito, sugiere un reexamen del concepto basado en la definición de patronazgo que se encuentra más comúnmente en antropología. Por ello, sigue existiendo una clara necesidad de mejorar nuestra comprensión, porque, como Freedman

¹²⁶ Samuel E. Finer, “Patronage and the Public Service”, *op. cit.*, p. 338.

¹²⁷ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, *op. cit.*, p. 35.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 36.

(1994) nos recordó hace ya tiempo, el patronazgo no está desactualizado, sino que es una parte muy importante de nuestro presente y futuro.¹²⁹

La investigación basada en estos rasgos puede proporcionar información útil sobre la base del parentesco entre cliente y patrón. Asimismo, la definición antropológica abre oportunidades para que los investigadores exploren el uso del patronazgo más allá de la distribución de nombramientos políticos. Debido a la amplia discreción que a menudo se otorga a los gerentes de nivel medio y bajo en la contratación y selección de empleados públicos, parecería haber una mayor oportunidad para que esos gerentes participen en varios tipos de patronazgo.¹³⁰ Se debe mejorar nuestra comprensión del papel que desempeñan los vínculos familiares y la lealtad personal durante el proceso de selección, admisión y promoción de servidores públicos.

En el patronazgo tradicional, existe dos formas: 1) el sistema de botín como manera de que el ganador de una contienda electoral es el encargado de asignar u otorgar un cargo público y 2) el sistema de despojo (*spoils system*) es que dentro de la función pública se utilicen los despidos como forma de colocar a seguidores, simpatizantes o “compromisos políticos”. Ambas formas —botín y sistema de despojo— son tan perjudiciales en la función pública donde no hay un alto nivel de profesionalización o un servicio civil de carrera consolidado; asimismo, siguen prevaleciendo en el funcionariado.

El *sistema de botín* se identifica como un sistema de gestión de recursos humanos en el que no se obliga un perfil profesional adecuado conforme al puesto a ocupar, sin requisitos mínimos de ingresos y promoción, lo que provoca un desarrollo limitado a posiciones operativas, lo cual imposibilita la profesionalización del servicio público tanto en niveles intermedios como operativos. Este sistema se fundamenta en prácticas pervertidas tendientes a que prevalezca el nepotismo, la recomendación, la lealtad, la recompensa personal o como muestra de agradecimiento por los servicios prestados.¹³¹ El sistema de botín cumple dos fines básicos: estimular la participación en

¹²⁹ Domonic A. Bearfield, “What Is Patronage? A Critical Reexamination”, *op. cit.*, p. 73.

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ José Juan Sánchez González, “Profesionalización del servidor público: antecedentes y perspectivas en México”, en Juan de Dios Pineda (coord.). *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, pp. 224-225.

la campaña electoral (por la esperanza de conseguir un puesto); y asegurar la lealtad de los administradores, no tanto por su idoneidad, experiencia o méritos. Se trata de una lealtad personal, no de una lealtad institucional. De acuerdo con Sánchez González (2019):

El sistema de botín describe una práctica por la cual los partidos políticos del gobierno distribuyen entre sus propios militantes y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de poder. La línea general de este comportamiento político tiene sus bases en el sistema de clientelismo político. Este sistema tiene como principal característica, no vincular al personal administrativo en forma permanente. El origen del término deriva de la frase “*to the victor go the spoils*” (“al vencedor va el botín”), acuñada a inicios del siglo xix en el noreste norteamericano. En Estados Unidos, el sistema de botín deja de existir con la Ley Pendleton de 1883 (en honor a su principal promotor el senador George Pendleton), lo que supone desde esa fecha, la utilización de un sistema neutral basado en criterios de igualdad y de mérito para acceder a un cargo público. En Gran Bretaña, unos decenios antes con la *Order in Council* (Decreto Real) del 21 de mayo de 1855, se aplasta el clientelismo al desarrollar procedimientos selectivos basados en el principio del mérito, para combatir el mismo problema: el sistema de botín.¹³²

El sistema de botín es considerado, en el servicio público, como una especie de beneficencia, una “bolsa de trabajo” informal para emplear a muchas personas, sin un perfil profesional que carecen de méritos académicos. Para algunos, sirve para remediar calamidades y disminuir el desempleo. A menudo no es necesario someterse a una prueba de competencia para ingresar o ascender en las carreras administrativas del Estado, ya que en ellas impera el favoritismo.¹³³ Por desgracia, se da con frecuencia el caso de que se considera el empleo público como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, donde prevalece la influencia política o personal como el requisito para un nombramiento en lugar de criterios técnicos independientes.

¹³² José Juan Sánchez González, “Los males y los remedios del sistema de botín en los gobiernos locales”, *op. cit.*, p. 217.

¹³³ *Ibidem*, p. 218.

Para Guerrero (2011), el sistema de botín resulta altamente costoso desde un principio y aumenta con el paso del tiempo, cuando junto con el usufructo generoso del cargo por la vía del sueldo, hay un incremento incesante de desperdicio, abuso e ineficiencia. Mientras que la carrera administrativa implica una inversión elevada al principio, y después los rendimientos enormes en beneficio del país en la estabilidad y en la continuidad de las políticas públicas. A lo largo del tiempo, el sistema se perfecciona, mejora el desempeño administrativo, la función pública es más transparente, rinde cuentas y se consolida un sistema que combate la corrupción.¹³⁴

El sistema del botín (*spoils system*) o sistema de despojos, es la traducción de la expresión, con la que en los Estados Unidos se reconoce este tipo de sistema. El medio más eficaz para beneficiarse del apoyo de los electores consiste en recompensarlos, dándoles empleos después de la victoria del candidato por el cual hicieron campaña y al cual votaron. Como señaló Carl R. Fish (1920), el temor del pueblo de que el poder sea acaparado de manera indefinida por los mismos hombres había conducido a la mayor parte de los estados a prever, en sus constituciones, que los cargos de gobernante, y otras funciones, igualmente electivas, no podrían ser ocupadas por la misma persona durante un tiempo determinado.¹³⁵ De acuerdo con Françoise Dreyfus: “En cambio, la costumbre de utilizar los cargos públicos, de manera abierta y continua, como un arma en la guerra de partidos, asociada a la evolución de la concepción de la rotación de los empleos públicos, se convirtió en el ‘sistema de despojo’. La línea de conducta adoptada bajo la presión de sus partidarios por Jackson, desde su llegada al poder, puede resumirse de esta fórmula: ‘Recompensar a sus amigos, castigar a sus enemigos’”.¹³⁶

En suma, Dreyfus (2012) afirma que, para Jackson, la Federación sólo debe jugar un rol limitado; en cambio, en las funciones públicas la “aristocracia natural” debe ser sustituida por los hombres ordinarios. Lo que está en juego —y justifica entonces el principio de rotación generalizada— es el mismo derecho de todos a acceder a los empleos públicos y la oposición a

¹³⁴ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 24.

¹³⁵ Carl R. Fish, *The Civil Service and the Patronage*, pp. 80-82.

¹³⁶ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, op. cit., p. 130.

toda la forma de apropiación de las funciones. La democracia se nutre de la igualdad; ésta se traduce en el derecho de voto, pero también en la posibilidad de acceder a los empleos públicos.¹³⁷ Ésta es una forma de “sistema de despojo”, donde se intenta justificar el acceso de cualquier ciudadano a un cargo público que se contrapone al principio de mérito y de preparación profesional, ambos fundamentales en cualquier sistema de funcionariado moderno.

Modernización

La modernización es el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social en un país determinado; no es simplemente el proceso de difusión de las instituciones, valores y técnicas europeas, sino que se trata de un desarrollo abierto, continuo y complejo de interacciones entre las diversas instituciones, culturas y las diversas técnicas y tecnologías; los dos últimos siglos se han caracterizado por estos cambios.¹³⁸

Para adentrarnos a la definición de modernización administrativa, se necesita, primero, aproximarnos a la noción de modernización. Ésta es tan compleja y tan vasta que sólo nos interesa en este apartado, referirnos a la *modernización administrativa*, la cual ha quedado marginada de una buena parte de los estudios en la materia y se le ha dado mayor relevancia a la categoría *modernización política*. Guerrero (1992) dice que una razón relevante se debe a que la modernización tendió a priorizar su atención en los asuntos del Estado, al que se le concedían las potestades suficientes para estimularla y conducir sus procesos. Los aspectos políticos tendieron a ser los preferentes o concurrentes con otros aspectos de modernización, incluidos los asuntos administrativos.¹³⁹ De hecho, la modernización política tiene efectos significativos en la democracia y, por supuesto, en la burocracia como aparato de racionalidad administrativa.¹⁴⁰

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Gianfranco Pasquino, “Modernización”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, p. 989.

¹³⁹ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, p. 7.

¹⁴⁰ Ricardo Campos, *Modernización política, burocracia y democracia*, p. 15.

Marx, en varias de sus obras, explicó la combinación de varios modos de producción dentro de una formación social determinada, en tanto que Weber, Eisentadt y Wittfogel han probado sobradamente la existencia de la burocracia en sociedades pre-capitalistas, sabiéndose que la burocracia ha sido considerada como uno de los elementos básicos de la modernidad. Algunos autores —como Marion Levy— se han inclinado preferentemente por una concepción laxa de la modernización en la que caben todos los países, independientemente de su grado de desarrollo económico, explicando que ningún país ha alcanzado la modernidad plena ni algún otro es absolutamente tradicional.¹⁴¹

En la actualidad, existen interpretaciones, por una parte, que explican a la modernización como un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas (modernas y antiguas) que encierra ciertos aspectos particulares, como las modernizaciones económica, social, política y administrativa. Por otra parte, hay versiones con mayor pertenencia histórica que definen a la modernización como un proceso relativo y un movimiento continuo, en el cual uno de sus extremos muestra a sociedades relativamente modernizadas y otras en procesos de modernizarse. La diferencia entre los diferentes tipos de sociedades descansa en la intensidad en el uso del poder humano y el desarrollo tecnológico como sustitutos del esfuerzo físico:

La modernización es un campo de problemas, no es una tecnología gubernamental como la *ciencia de la policía* o la razón de Estado. Tampoco provee de consejos a los gobernantes, como los Espejos de Príncipes. La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficientes de los estados para progresar o evitar el colapso.¹⁴²

¹⁴¹ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, op. cit., p. 11.

¹⁴² Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, op. cit., p. 15. En esta obra el autor privilegia en su análisis a la modernización política, aunque existen algunas referencias a la modernización administrativa.

En realidad, la modernización es un acontecimiento histórico singular como producto de un conjunto de circunstancias que se conjugan para lograr grandes transformaciones y que se conjugan en un momento histórico dado. La modernización es el proceso de dar dirección a las transformaciones con fines de mantenimiento del Estado, para gobernar conscientemente las consecuencias sociales, conducir las crecientes diferencias de roles, así como el complejo rol de las organizaciones dentro de la sociedad.¹⁴³

Modernización económica

Se define como el proceso a mediante el cual la organización de la esfera económica de un determinado sistema se concibe más radical y más eficiente. La racionalidad económica se mide a partir de la correspondencia de los medios usados respecto de los fines que se intentan alcanzar. La eficiencia económica se mide por tres índices: el producto nacional bruto, el ingreso per cápita y el índice de crecimiento de la producción per cápita.¹⁴⁴

En el ámbito económico, la modernización está caracterizada por la diferenciación de las actividades económicas, el papel de los agentes económicos, las unidades de producción orientadas al mercado, así como la ampliación y complejidad de estos factores en una economía de mercado libre. La esfera social se presenta como parte del desarrollo de la urbanización y como desenvolvimiento de actividades y organizaciones de diversa índole. Mientras que el orden cultural, por la transformación de una educación de élite a un sistema de movilidad social, ésta se dirige a ampliar los cambios educativos y ocupacionales, en particular la secularización de la cultura frente a la religión.¹⁴⁵

La modernización económica conduce a una sociedad altamente industrializada. No obstante, su procedimiento y las mutaciones que induce son procesos mucho más vastos que los provocados por la propia industrialización. Sin embargo, por una parte, los estudiosos de la modernización se refieren al tipo de estructuras políticas que facilita este proceso. Por otra

¹⁴³ *Ibidem*, p. 20.

¹⁴⁴ Gianfranco Pasquino, "Modernización", *op. cit.*, p. 993.

¹⁴⁵ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, *op. cit.*, p. 24.

parte, las contribuciones de estas estructuras aportan un rápido y equilibrado desarrollo, así como los reflejos que la modernización económica tienen sobre la esfera política.¹⁴⁶ La modernización económica no es suficiente para lograr grandes cambios en la economía interna, para ello necesitará de la modernización política a través de agentes políticos que respalden dichas políticas económicas y una modernización administrativa donde la burocracia realice las adecuaciones y transformaciones en el aparato gubernamental.

Modernización política

Existen concepciones que aluden en el sentido de que la modernización es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que encierra ciertos aspectos delimitados, tales como las modernizaciones sociales, económicas y políticas. Otras versiones apuntan que la modernización política está caracterizada por la secularización de la cultura política, la diferenciación de la organización política frente a otras instituciones, así como el incremento de las capacidades de los estados nacionales.¹⁴⁷ La modernización política coloca el énfasis en tres características: la igualdad, la capacidad y la diferenciación.¹⁴⁸ Hay modernización política cuando se verifica y produce una mayor *diferenciación estructural*, lo que provoca una mayor especificidad funcional, así como una mayor integración de todas las instituciones y de organizaciones que forman parte de la esfera política.¹⁴⁹

Por su parte, para Huntington (1968), la modernización permite identificar transformaciones en diversos campos de la vida social, cuyos efectos visibles se han vinculado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, entre otros.¹⁵⁰ No obstante, la modernización no puede concebirse como un proceso lineal, monolítico y previsible. La

¹⁴⁶ Gianfranco Pasquino, "Modernización", *op. cit.*, p. 994.

¹⁴⁷ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴⁸ Gianfranco Pasquino, "Modernización", *op. cit.*, p. 989.

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ S.P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, p. 40.

centralización y la autoridad racional cumplieron su cometido en algunos momentos de su historia, pero empezaron a ser disfuncionales ante las grandes contradicciones políticas actuales. Países con escaso desarrollo político-económico carecieron de la fuerza necesaria para promover un proceso modernizador integral. Sólo los movimientos revolucionarios, como el de México en 1910, produjeron grandes transformaciones y cambios fundamentales.¹⁵¹

Para alcanzar la modernización política existen dos condiciones básicas: la primera establece que se requiere la innovación política, para promover las reformas económica y social por medio del Estado. La segunda es la necesidad que tiene el sistema para lograr asimilar y adaptar las fuerzas sociales producidas por la modernización.¹⁵² La modernización vía la centralización acentúa la capacidad del Estado para producir reformas modernizadoras, pero al mismo tiempo provoca contradicciones evidentes con las instancias subnacionales o locales. La centralización del poder se ha convertido en un atributo de la burocracia, que obtiene de ello sus privilegios y beneficios, por lo que se opone a cualquier cambio. La modernización administrativa implica una transformación del papel de la burocracia y su interrelación con la sociedad.

La modernización política debe desarrollar una cualidad propia, es decir, un sistema político capaz de generar cambios y la autoridad para absorber otros que se produzcan fuera de su entraña. Estas capacidades se distinguen de otros sistemas políticos anteriores. La modernización política enfrenta el desafío permanente de adaptar la política al cambio continuo en contextos complejos y adversos.¹⁵³

Modernización administrativa

La modernización administrativa se define —de acuerdo a Pardo (1993)— como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que los flujos de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y

¹⁵¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, op. cit., p. 18.

¹⁵² S. P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, op. cit., p. 125.

¹⁵³ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, op. cit., p. 25.

organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y busca consensos constantemente, según los cambios sociales que se van presentando. Su proceso interno se comprueba con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental. Al respecto, María del Carmen Pardo menciona: “Parto de la modernización administrativa, entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias. La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales”.¹⁵⁴

En la historia de México, la autora identifica al menos tres formas de modernización administrativa, que se han presentado en la línea del tiempo: 1) el criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales; 2) su relación con el desarrollo económico (administración para el desarrollo), en donde intervinieron la programación y la planeación estatal, para aprovechar su función no sólo como unidad administrativa, sino como elemento sustantivo para contribuir al desarrollo y 3) el momento en que la modernización administrativa se entendió como recurso útil no sólo para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, lo que le permitió una determinada autonomía.¹⁵⁵

En este contexto, la modernización administrativa se integró a las decisiones del ejecutivo federal como elemento relevante, por el cual se podía alcanzar la legitimidad necesaria. Al mismo tiempo, la aplicación de la normatividad se incorporó como el elemento racionalizador, que permitió emplear a la planeación y la programación gubernamentales como primeros intentos de rasgos racionales del Estado que permitieron conciliar intereses. No obstante, estos intentos resultaron insuficientes debido a la permanente politización de la administración pública que empezó la discusión en la propia burocrática en torno al proyecto político de los gobiernos. De esta manera, las reformas administrativas de distintas magnitudes y alcances

¹⁵⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 11-12. Estas formas son descritas en los siguientes capítulos, en particular en la etapa del siglo XX.

representaron esfuerzos modernizadores en busca de mayor legitimidad, las cuales pueden verse obstaculizadas por la politización.

La conveniencia de adoptar el término *modernización administrativa* en esta perspectiva, radica en que permite describir con mayor precisión la clase de cambio que los países deseaban para sus sistemas administrativos. La modernización administrativa se concibe como “el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada”.¹⁵⁶ Así, el fenómeno de la modernización consiste en un proceso de creación, cambios organizacionales y transformación institucional, mediante la cual la administración pública mejora su desempeño para hacer frente a las demandas de su entorno social.

Como podrá inferirse, la modernización administrativa se encuentra vinculada, por un lado, a un proceso mayor de modernización económica, política y social. Incluso existen autores que afirman que una modernización administrativa sólo puede ser producto de una modernización política. Aunque, por otro lado, ya se ha dicho que en otra posición se afirma que un conjunto de reformas puede alcanzar un mayor grado de modernización administrativa. Por lo que, como categoría de análisis, la modernización administrativa tiene una mayor connotación temática que la reforma administrativa. La dificultad estriba en que un sólo programa de modernización puede no representar una reforma de mayores alcances, sino sólo modernizar un ámbito o campo de acción de la administración pública. La categoría reforma administrativa sigue siendo en la actualidad, la voz más empleada para referirse a las transformaciones que se realizan en la administración pública.

El Estado realiza adecuaciones y ajustes mediante procesos de cambios, reformas y la modernización administrativa, para darle dirección a las acciones predominantes en una sociedad que permita la coherencia y organización necesarias. La administración pública se concibe así como un instrumento útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas.¹⁵⁷ Las elites burocráticas

¹⁵⁶ Gildardo Campero Cárdenas, *La reforma administrativa en América Latina*, p. 20.

¹⁵⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 14.

parecen aceptar la necesidad de racionalizar las estructuras sociales y económicas, pero desconfían abiertamente de las consecuencias que pueda acarrear esa modernización, en cuanto a aumentar la participación social en política. Con este sistema, la estructura burocrática parece erigirse en el puente que vincula pueblo y gobierno.¹⁵⁸ Sin embargo, a medida que avanza en la modernización, se hace más necesario organizar y dirigir la participación política que también aumenta en las vías institucionales del gobierno.

La administración pública y su burocracia aparecen en la escena de la negociación política, porque parte de la acción estatal demandaba, para su implementación, más prontitud en la toma de decisiones de las que podía esperarse del poder legislativo. Fue entonces cuando el poder ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la ejecución de las acciones administrativas. En el siglo XX, las expansiones de la economía, el avance de las comunicaciones y el intercambio comercial demandaron una negociación política rápida que aislaba, tanto al cuerpo legislativo como al partido político y su actuación.¹⁵⁹ Federico Reyes Heróles menciona al respecto: “Respecto a la burocracia —definida como el estrato social que se encuentra en los aparatos del gobierno y lleva a cabo las medidas encomendadas al ejecutivo—, también se reconoció “que existían cuadros cuyo ingreso, permanencia y separación estaban determinados por la negociación partidista-legislativa. Otros, en cambio, por su peculiar vinculación con la administración pública no estaban sujetos a los vaivenes de la política”.¹⁶⁰

A estos cuadros burocráticos también les interesaba incorporar acciones modernizadoras para no quedarse rezagados en el terreno de la negociación política. Los servidores públicos debían convertirse en profesionales para que desempeñarán las tareas impuestas por la modernización: manejos presupuestales muy elaborados, nuevas técnicas presupuestarias; nuevos sistemas de organización y métodos; diseños de proyectos, sistemas de control y evaluación. “Al profesionalizarse la burocracia se tendió a automatizar la

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 254.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 27-28.

¹⁶⁰ Federico Reyes Heróles, *Política y administración a través de la idea de vida*, pp. 33-34.

administración pública, favorecer la eficacia y fortalecer con ello sus métodos para negociar”.¹⁶¹

La modernización como proceso histórico singular

Un proceso de continuidad entre la tradición y la modernidad es una de las versiones de la modernización. En esta versión, ésta es concebida como un proceso relativo, como un continuo en el cual uno de sus extremos muestra sociedades relativamente no modernizadas; en el otro, sociedades relativamente modernizadas. La diferencia entre una y otra permanece en el uso del conocimiento humano y el intensivo desarrollo tecnológico como sustituto del poder físico. La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso, retraso o estancamiento de las sociedades. La teoría de la modernización es una visión de capacidades e insuficiencias de los estados para progresar o prevenir colapsos sociales.¹⁶²

Una interpretación atractiva es concebir a la modernización como un acontecimiento histórico singular. Para Guerrero (1992), parece atractivo observar una relación necesaria entre modernidad y desarrollo político a partir de un punto común de origen y en vías paralelas de desarrollo, pero lleva a la confusión de mostrar a Europa no como fuente de modernidad, sino como su centro de profusión y desenvolvimiento. Aunque no es así, ya que Europa fue la cuna de la modernización, pero no del desarrollo político, ello supone que la modernidad tiene su arranque fuera de Europa.¹⁶³ La modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: 1) un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes y aceptar la posibilidad del cambio; 2) estructuras sociales diferenciadas y flexibles para impulsar dichas transformaciones; y 3) una organización social que brinde la formación, capacitación y conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.

¹⁶¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 28-29.

¹⁶² Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, op. cit., pp. 14-15.

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 16-17.

La modernización como desarrollo de capacidades

Otra versión prioriza a la modernización como el desarrollo de la capacidad humana para adoptar decisiones y asumir la conducción de su destino. Se trata de una labor permanente de todos los tiempos. Sin embargo, la modernización es un producto del presente. Tal como lo observa Guerrero (1992): “La capacidad humana de decidir su destino implica un alto grado de racionalidad y la posibilidad de manejar el cambio. Es la jerarquización de prioridades y la discusión de los problemas. La modernización es la aplicación de la razón a los asuntos humanos, sostiene esta perspectiva.”¹⁶⁴

Una de las más completas definiciones de modernización es la propuesta por Eisenstadt, en el sentido de que ésta es la creación de capacidades para absorber el cambio constante. Las facultades y capacidades que tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, es el *quid* de la modernización.¹⁶⁵ Parafraseando a este autor, entonces la modernización administrativa es la creación de capacidades administrativas que el Estado requiere absorber para adaptarse al entorno cambiante y complejo.

La verdad de Eisenstadt de la modernización como desarrollo de capacidades la sitúa en todo tiempo, pues muchas sociedades del pasado fueron hábiles de adaptarse a su entorno y progresar. Otros no fueron afortunados, cuando menos sobrevivieron y su decadencia se eternizó por siglos. La modernización adquiere mayor importancia si se le asocia al proceso de “cambio estructural”, que convierte a una sociedad en otra diversa. El marco analítico de la modernización nació en las sociedades que se encuentran en este periodo de tránsito, que significa el paso de una sociedad de su etapa tradicional hacia otra moderna.¹⁶⁶ Continuando con Guerrero (1992) “[...] la modernización, de la que Eisenstadt reclama el significado de crear capacidades para absorber el cambio continuo. Las facultades que

¹⁶⁴ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, op. cit., p. 18.

¹⁶⁵ Shmuel Noah Eisenstadt, *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972, p. 7. Para el autor la modernización se “centra en el hecho de que el problema mayor que deben enfrentar esas sociedades en (modernización) es la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de absorber continuamente los diversos cambios sociales”.

¹⁶⁶ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, op. cit., pp. 22-23.

tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, signo de nuestro tiempo, es el *quid* de la modernización.¹⁶⁷

No obstante, la teoría de la modernización como desarrollo de capacidades, se presenta débil y contraria al significado de la modernidad como propiamente occidental.¹⁶⁸ La modernización administrativa lleva un proceso social en México de varias décadas, que puede identificarse en la década de 1960, con la creación de la Comisión de la Administración Pública (1964), con amplias reformas administrativas (1970-1976) y (1976-1982), los cuales buscaron adaptar la administración pública al desarrollo de capacidades y habilidades técnico-administrativas para consolidar las nuevas tareas del Estado en la estrategia del desarrollo compartido. La otra etapa relevante en la modernización administrativa fueron los programas administrativos desde 1982 en cada gestión sexenal que buscaron enfatizar determinadas tareas esenciales para este proceso de adaptación de nuevas capacidades en complejos entornos sociales.

En suma, la modernización es un fenómeno complejo, de largo aliento y multidimensional, que se verifica en diferentes etapas en todos los sectores del sistema social. Por lo tanto, para que su comprensión sea completa y cuidadosa es necesario una constante atención a las interacciones entre los diversos sectores, la relación entre los diversos actores políticos, el uso de métodos múltiples y de diversas aproximaciones interdisciplinarias.¹⁶⁹

La burocracia como variable dependiente del patronazgo y la modernización administrativa

La burocratización como forma de organización ha sido adoptada por los países industrializados y los países en desarrollo con el fin de lograr la racionalidad en sus acciones gubernamentales. Esta forma de organización ha sido criticada desde su aparición, pero a la fecha es usada por todos los gobiernos del mundo para llevar a cabo sus tareas. Existen diversas formas, pero el modelo de Weber en su esencia subsiste. La burocratización “surge

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 23.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 16-17.

¹⁶⁹ Gianfranco Pasquino, “Modernización”, *op. cit.*, p. 997.

como una forma específica de organización central, consecuencia de la estructura misma del Estado y de las formas que adquiere su aparato de poder. Se desarrolla principalmente en la sociedad moderna, bajo la dirección de un Estado intervencionista cada vez más fuerte y con más funciones económicas, políticas e ideológicas; sus miembros se reclutan entre varias clases sociales”.¹⁷⁰

La burocracia siempre ha estado allí donde existían tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos sociales, de hombres y comunidades. La historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba las civilizaciones.¹⁷¹ Para Blau (1971), la centralización del poder provocó entonces que las tareas gubernamentales empezaran con un proceso de división del trabajo con el fin de realizarlas. Cada una de estas tareas fue encargada a un jefe de grupo supervisor, en una relación jerárquica era subordinado y tenía subordinados. Éste fue el inicio de la jerarquización como característica de la burocracia. El crecimiento del poder del Estado obviamente aumentó las tareas del gobierno, crecieron las estructuras organizacionales y la proliferación de las oficinas administrativas.¹⁷²

El patronazgo, en su forma administrativa, tiene medios. Primero, el “sistema de botín”, el cual se produce cuando el político obtiene la victoria en un proceso electoral por lo que legitima un sistema de reparto en los cargos públicos a los favoritos o seguidores en la administración pública. Además de la asignación de cargos públicos, de contratos o licitaciones públicas a financiadores de sus campañas, o bien, beneficios adicionales. Segundo, el “sistema de despojo” que está referido al poder de nombramiento del “patrón” quitando los cargos públicos durante su gestión por compromisos políticos, acomodados políticos y nuevos cambios políticos. El patronazgo, en la administración pública, se caracteriza por la forma de repartición de cargos, recomendación o vínculos partidarios o familiares sin exámenes previos y en la mayoría de los casos sin un perfil profesional deseable. En el ámbito

¹⁷⁰ Rodolfo Figueroa A., “La burocratización del estado”, en *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 29.

¹⁷¹ Peter. M. Blau, *La burocracia en la sociedad moderna*, *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁷² Rodolfo Figueroa A., “La burocratización del estado”, *op. cit.*, p. 30.

administrativo, el patronazgo tiene formas como el nepotismo, amiguismo y padrino, así como conflictos de interés.

Las burocracias latinoamericanas han estado fuertemente moldeadas por infructuosos proyectos de modernización y por un alto grado de politización. Los aparatos estatales se han convertido en fracasos sucesivos de proyectos modernizadores. Las reformas cobran un vigoroso impulso inicial, pero pronto se disipan o desvirtúan porque no suelen ser acompañadas de incrementos adicionales de reforma como parte de las intensas presiones políticas a las que están sometidos los nuevos sistemas administrativos. En un entorno altamente politizado como el latinoamericano, las reformas administrativas han sido frecuentemente obstaculizadas con posterioridad a su implementación.¹⁷³

El nombramiento en los empleos administrativos federales —sea cualquiera su nivel jerárquico— constituye un recurso político de primer nivel y el patronazgo una apuesta esencial en las complejas relaciones que enlazan al centro, cuyo símbolo se representa con el presidente, con la periferia, representada por el Congreso. La evolución de las relaciones que mantienen los órganos del poder político es resultado de la democratización.¹⁷⁴ La profesionalización del funcionariado sólo es posible producto de los cambios políticos, la modernización política y la democratización del régimen político.

La profesionalización del servicio público en México es una preocupación recurrente a lo largo de sucesivos gobiernos y de las distintas etapas de la vida de la nación. Llegó a ser promesa de campaña política y compromiso de gobierno en administraciones pasadas. La tarea de la profesionalización puede entenderse como el conjunto de reglas que permitan contar “con servidores públicos capaces, responsables, honestos y eficientes y que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno”.¹⁷⁵ La profesionalización del servidor público se encuentra vinculada estrechamente con la modernización administrativa. La

¹⁷³ María Mercedes Llano, “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, pp. 129-160.

¹⁷⁴ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX, op. cit.*, p. 130.

¹⁷⁵ María del Carmen Pardo, “La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente”, *Revista IAPEM*, p. 63.

profesionalización del servicio público en México tiene una serie de acontecimientos que marcan su desarrollo y evolución hasta la etapa actual.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Omar Guerrero, “La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política”, *op.cit.*, pp. 3-4.

Segunda parte

La burocracia en el virreinato

II

Tres siglos de burocracia patrimonial en el virreinato

El periodo virreinal es la forma de gobierno más extendida en los territorios de ultramar. América es organizada a partir de 1535, con un gobierno central encabezado por el virrey y la audiencia. En las provincias, estaban los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores: los municipios, a cargo de los cabildos. El virrey representaba el *alter ego* del monarca y, como tal, el más alto cargo administrativo al que se podía aspirar. El virrey estaba investido de los más altos cargos: gobernador, presidente de la Real Audiencia, capitán general y vicepatrono.¹ Además, era asistido por un secretario para solventar los deberes rutinarios de la administración novohispana. En la época del virrey Revillagigedo (1790), el gabinete se encontraba

¹ Francisco Díaz Casillas, “El legado de la administración pública borbónica: del gobierno español en Nueva España al México independiente”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 95.

divido en cinco departamentos que ocupaban alrededor de 30 personas, en su mayoría secretarios. Además, el virrey contaba con un asistente o consultor legal titulado. Sin embargo, difícilmente podría considerarse al secretariado como una planta mayor del personal administrativo.²

El virreinato en Nueva España dura casi tres siglos desde la conquista y su fundación en 1535, hasta los primeros movimientos de Independencia en la postrimería del siglo XVIII. Para un estudio de la burocracia en el Virreinato se puede dividir de forma convencional dos grandes periodos: la etapa de la Casa de Austria Hasburgos y de la Casa de los Borbón. En la primera etapa que abarca el periodo de 1535 a 1764, se funda Nueva España, la cual se caracteriza por su tipo de administración financiera: la venta de cargos; el arriendo fiscal y una estructura interna de la burocracia patrimonial.

Cabe destacar que, en la época novohispana, aunque las Leyes de Indias contenían disposiciones de carácter social sobre el trabajo, que en esencia equivalen al moderno derecho sobre la materia, no se localizan de preceptos generales que determinen las relaciones del gobierno con sus empleados. “En esa época muchos empleos eran vendidos por la Corona a fin de arbitrarse fondos, y es claro que quien obtenía un puesto público de esta manera, adquiriría cierto derecho de inamovilidad por tiempo determinado o vitalicia, según los términos de la compra-venta”.³

Los cargos superiores tales como gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores y alguaciles eran designados directamente por el rey, aunque en forma interina podían ser nombrados por el virrey. La duración del cargo era de tres años sin que pudiera ser removidos hasta cumplir con el tiempo establecido, aunque podían estar más tiempo hasta que se presentara su relevo; debían vivir en la casa destinada para ese propósito. También debían tener una buena comunicación entre los miembros del ayuntamiento para un buen desempeño de sus funciones. No podían tener parientes hasta el cuarto grado en el lugar donde ejercieran su cargo y tampoco realizar ninguna comisión que estuviese por encima de sus facultades.⁴

² Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, p. 221.

³ *Ibidem*.

⁴ Francisco Díaz Casillas, “El legado de la administración pública borbónica: del gobierno español en Nueva España al México independiente”, *op. cit.*, p. 99.

En la segunda etapa, las reformas borbónicas (1765-1810) se caracterizaron por la profesionalización en la Secretaría del Virreinato (1756); la creación de los Montes Píos (1770); la creación y profesionalización de las Intendencias (1786); la elaboración del Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790); la creación de órganos administrativos; y la carrera administrativa como los Estancos del Tabaco, Pulque, Naipes y otros. Las reformas económicas, políticas y administrativas, introducidas por los borbones tuvieron tal trascendencia y profundidad, que imprimieron nuevos rumbos a Nueva España hasta el siglo XVIII.⁵ Las reformas borbónicas, en cambio, se convirtieron en uno de los factores fundamentales que precipitaron el movimiento de independencia.⁶

El Estado español fincaba, en la administración, la burocracia y el ejército los medios que le permiten imponerse en los dominios de ultramar. En el caso de Nueva España, los tres siglos de dominación le permiten tener como pilar fundamental una administración territorial avanzada y efectiva. Cuando se proclama la independencia respecto de la metrópoli, en 1810, el orden administrativo y político de la España imperial es cuestionado por el movimiento realista e insurgente, pero no es destruido al sustituirlo por otro, lo cual corrobora que las instituciones son objeto de continuidad, transformación y consolidación.⁷

En este capítulo, se realiza una descripción histórica del patronazgo en México en el virreinato que abarca los siglos XVI, XVII y XVIII en el que puede caracterizarse como una etapa de burocracia patrimonial, ya que lo que se administra y los medios con los que se emplean pertenecen al rey y no está separado de lo público. La burocracia patrimonial fue un instrumento determinante en el desarrollo de la Nueva España, aunque una buena parte era bajo la compra del cargo público, o bien, por el arriendo fiscal. Se empieza a consolidar un sistema meritocrático como efecto de las reformas borbónicas basada en el mérito y la experiencia con carreras administrativas largas. Las reformas borbónicas que provocaron grandes cambios políticos y administrativos en el mundo novohispano de la Nueva

⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal*, p. 75.

⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 214.

⁷ Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 25.

España. Se describen varios procesos administrativos como son: la profesionalización en la Secretaría del Virreinato (1756); la creación de los Montes Píos (1770); la creación y profesionalización de las Intendencias (1786); la elaboración del Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790); la creación de órganos administrativos y carrera administrativa como el Estanco del Tabaco, entre otros. Con la burocracia patrimonial en Nueva España, inicia el proceso inacabado de la burocracia profesional, a partir de las reformas borbónicas, las cuales representan la primera reforma administrativa en el continente americano.

Burocracia patrimonial en el virreinato

Para Weber (2010), una condición para el surgimiento de la burocracia moderna era la “evolución de una *economía monetaria*, ya que hay que compensar pecuniariamente a los funcionarios”.⁸ El prerrequisito normal para la existencia estable y permanente para el restablecimiento de administraciones burocráticas puras fue “un cierto grado de desarrollo de una economía monetaria”. En el virreinato existe la evolución de una burocracia patrimonial a una patrimonial con mayor profesionalización y ciertos rasgos de modernidad. Al respecto, Weber menciona los rasgos de este tipo de burocracia:

1. Los ingresos fijos de los funcionarios son determinados en especie y provienen de los fondos del monarca, puede ocurrir que esos mismos funcionarios terminen por apropiarse de las fuentes tributarias para su explotación como propiedad privada, aunque esto sea un acto de corrupción y abuso de confianza de los funcionarios.

2. Weber señala otro procedimiento que consiste en fijar el sueldo del funcionario, el cual ocurrió en la historia primitiva de la burocracia alemana y en los gobiernos orientales de los sátrapas: “el funcionario entrega una cantidad estipulada y retiene el resto”.⁹ En el Virreinato el arriendo fiscal funcionaba de esta manera, se fija un tope de ingresos y el resto quedaba en manos del

⁸ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, pp. 35-37. Las dos citas pertenecen al mismo autor.

⁹ *Ibidem*, p. 37.

poseedor de este permiso. “El sistema de arrendamiento hace posible que el monarca transfiera el arrendatario del cargo o al funcionario, que percibirá una cantidad fija, el problema de convertir en ingresos monetarios sus ingresos en especies”.¹⁰

3. La concepción económica del cargo como fuente de ingresos privados para el funcionario también puede conducir a la compra directa de cargos, ésta es otra característica de la burocracia patrimonial. “Esto ocurre cuando el monarca está en una situación tal que necesita no sólo ingresos normales, sino también un capital monetario; por ejemplo, para la guerra o para saldar deudas”.¹¹ Es el caso de sinecuras como de cargos muy importantes, los cuales sucedieron en la Iglesia, en Francia e Inglaterra. En el virreinato en la época de los Habsburgo la venta de cargos era una práctica común en determinadas actividades burocráticas, en particular en la recaudación de impuestos (arriendo fiscal).

4. El régimen de *prebendas* o un régimen “prebendario” de cargos, en aquellos casos en que el soberano le concede al funcionario rentas vitalicias, referidas a algunos objetos o que son usufructo económico de tierras u otras fuentes. El sistema “prebendario” fue el suministro del sacerdocio, así ocurrió en la Antigüedad y en la Edad Media, y también en la modernidad.

Las diferencias entre burocracia patrimonial y burocracia profesional se centran en cómo se reclutan, seleccionan y promueven a los empleados dentro de una organización. La burocracia patrimonial se centra en la herencia y la lealtad personal en el acceso a puestos y recursos se basa en adhesiones personales o conexiones familiares; en la herencia y ascendencia donde la pertenencia a una familia o grupo social específico es crucial para acceder a roles de poder y privilegios; un ejemplo histórico de burocracia patrimonial puede encontrarse en las monarquías hereditarias o en sistemas políticos donde el poder y los recursos se distribuyen entre las élites familiares. Mientras que la burocracia profesional se basa en el mérito y la competencia, la idea es seleccionar a las personas más calificadas para los roles; formación y educación. La adquisición de habilidades y conocimientos específicos es

¹⁰ *Ibidem*, pp. 37-38.

¹¹ *Ibidem*, p. 39.

fundamental para acceder a roles de responsabilidad. Un ejemplo histórico son organizaciones gubernamentales y corporativas que emplean un sistema de contratación basado en competencias y méritos que pueden considerarse ejemplos de burocracia profesional.

Pareciera que las reformas borbónicas cambiaron radicalmente esta situación de la burocracia patrimonial novohispana. Como se verá más adelante, las repercusiones de las reformas borbónicas en los cargos vitalicios, el arriendo fiscal y la venta de cargos en la burocracia novohispana tendrán incidencia en la burocracia. Weber (2010) habría acertado al señalar que “cuando no sólo se otorgan derechos económicos, sino también privilegios señoriales para su realización personal, con la estipulación de servicios personales, nos alejamos todavía más de la burocracia asalariada”.¹²

La administración no burocrática de toda formación social —como fue la del virreinato—, se funda en el hecho de que las tareas y deberes administrativos están vinculados con privilegios y rangos sociales, materiales u honoríficos, ya existentes. Esto implica un vínculo del “derecho” a funciones administrativas con una explotación económica directa e indirecta, lo que produce una explotación “social” del “prestigio” que el tipo de autoridad administrativa concede a sus depositarios.¹³ Concluye Weber (2015) que sólo una economía monetaria ampliamente desarrollada brindará un fundamento firme para ese sistema tributario.¹⁴

Los antecedentes de la administración pública en México pueden localizarse en la época colonial, cuando nuestro país, luego de la conquista, formaba parte de una entidad política más grande: la monarquía española. En esa época, los procesos políticos, económicos, sociales y culturales, europeos y españoles, tuvieron una fuerte influencia en la geografía mexicana. De este modo, es posible considerar que el primer proceso sistemático de construcción de un Estado, con su consecuente aparato administrativo, tuvo lugar en España durante la mitad del siglo xv.¹⁵

¹² *Ibidem*, pp. 40-41.

¹³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal*, p. 76.

¹⁴ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁵ Armando Pavón Romero, “La administración pública. Época colonial”, en Ricardo Uvalle Berones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 47.

En el ámbito de la administración pública, para Dreyfus (2012), la institucionalización del funcionariado es, en cada país, el fruto de un proceso político complejo y discontinuo en el cual están involucrados grupos sociales y corrientes de pensamiento. Este proceso se inscribe en la historia de los cambios económicos y sociales que contribuyen, muy particular en el siglo XX, a la transformación de la organización y funcionamiento de la acción del Estado. Finalmente, traduce, en sus características, la manera particular con como cada sociedad se representa la relación que mantiene con el Estado en característica de su concepción de la democracia.¹⁶ Estos planteamientos son aplicables al caso de México; por lo cual, serán considerados como esenciales para explicar el papel de la burocracia en sus periodos de amplio patronazgo y de algunas etapas de modernización administrativa.¹⁷

Para Schaeffer (1995) en un estudio de la administración pública mexicana contemporánea era necesario que se estudiaran las características de la administración colonial de Nueva España. Algunas de tales características adoptadas deliberadamente como medidas políticas eran destinadas a lograr determinados objetivos y a tratar problemas particulares.¹⁸ La dominación española, con su política colonial de gobernar concediendo privilegios, beneficios y delegaciones jurisdiccionales a cuerpos locales que oponía y equilibraba para evitar la concentración del poder en el mundo novohispano. El

¹⁶ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, p. 17.

¹⁷ *Ibidem*, p. 107: “El reclutamiento y ascenso siguen siendo esencialmente discrecionales: el beneficio de la influencia y del patronazgo constituyen la vía más segura para hacer carrera, en particular en los escalones de la jerarquía. Las reglas que conciernen a la eventual competencia requerida para acceder a un empleo o el derecho a una pensión de retiro están muy lejos de ser uniformes y generales”.

¹⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 214: “[...] desapareció la constante presión para aumentar los ingresos de la Corona y mantener a los funcionarios orientados hacia la promoción de los intereses europeos de España. No obstante, continuaron vigentes muchos problemas fundamentales. Obtener ingresos constituyó aún una de las mayores dificultades, y conservar la lealtad de los funcionarios siguió siendo la principal consideración y pauta para seleccionar al personal administrativo. En consecuencia, aunque puede haber sido transformada la base formal, muchas prácticas administrativas permanecieron en uso, y algunas todavía persisten”.

virreinato se desplomó y dejó tras de sí un legado de conflictos sectoriales y regionales,¹⁹ durante y después de la Independencia.²⁰

Papel de la burocracia patrimonial novohispana: la etapa de los Habsburgo

En su larga historia, la administración del imperio español siempre evidenció una política relativamente clara de selección de personal. Los monarcas españoles, casi como si hubiera sido uno solo, comprendieron la importancia de una adecuada selección de personal para mantener el control de sus territorios ultramarinos. No obstante, el mayor interés no se cifraba en conseguir hombres que administran bien, sino preferentemente hombres leales al rey y a España. Durante el primer siglo del imperio español, el control sobre el personal se ejercía tanto para los funcionarios como con los particulares que llegaban al Nuevo Mundo. “Se estableció un cuidadoso control por medio de la Casa de la Contratación para impedir que fueran a las colonias quienes no pudieron ser considerados súbditos leales y cristianos de la Corona de Castilla”.²¹ No obstante, con el tiempo, el privilegio de trasladarse a las colonias se hizo extensivo a todos los habitantes de España.

En América, se repetía el mismo problema que habían enfrentado los Reyes Católicos en la Península. El Estado era frágil políticamente, y su reto era implantar y desarrollar un aparato administrativo en Nueva España que permitiera su control y administración eficiente. La primera Audiencia en la Ciudad de México data de 1528, esto es, siete años después del primer reparto de encomiendas hecho por Cortés. El virreinato de Nueva España se establece en 1535, a casi 15 años de la caída de Tenochtitlan. De acuerdo con Romero Pavón: “[...] el primer gran momento de organización del Estado indiano cobra la forma sólo en las Leyes Nuevas de 1542, esto es, 50 años de la llegada de Colón a suelo americano. Con estas leyes, el monarca demuestra

¹⁹ Juan Felipe Leal, “El Estado y el bloque en el poder en México: 1867-1914”, en *Latín American Perspectives*, pp. 34-35.

²⁰ Silvio Zavala, “Magistrados, otros funcionarios y pretendientes”, en *El servicio personal de los indios en la Nueva España, 1521-1550*, p. 439.

²¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 142.

haber tomado conciencias de las dimensiones de sus territorios americanos y de lo necesario que era contar con instituciones bien distribuidas para realizar su trabajo con mayor efectividad”.²²

Durante los primeros tiempos de la conquista, la política real favorecía la concesión de amplios poderes y privilegios a quienes emprendían las expediciones de exploración. Como consecuencia de esta situación, la primitiva organización política amenazó con llegar a ser de naturaleza feudal. Sin embargo, no pasó mucho tiempo antes de que se propiciara una deliberada burocratización, por lo que los poderosos conquistadores y adelantados quedaron sujetos a una autoridad administrativa reglamentada. Al cabo de 50 años después de la conquista, los altos puestos gubernamentales de Nueva España estaban firmemente acaparados por españoles peninsulares, escogidos por sus hojas de servicio principalmente, y por su lealtad al rey.²³

Con raras excepciones, los virreyes poseían títulos nobiliarios. Los cuatro que no tuvieron títulos eran hijos menores de casa noble, como Antonio de Mendoza y Martín Enríquez de Almanza, o hidalgos, hijos de señores como Luis de Velasco y Alarcón y Luis Velasco y Castilla (I y II, respectivamente). Esto significa que en el siglo XVI la excepción fue la regla, pues el virreinato de estas 4 abarcó 46 años de los primeros 60 años de gobierno virreinal. La excelente administración de estos cuatro virreyes permite suponer que los primeros monarcas Habsburgo seleccionaban cuidadosamente a hombres talentosos entre las capas intermedias de las clases altas, hombres deseosos de adquirir fama y fortuna en servicio del rey.²⁴

En un estudio realizado por Benedict (1974) de las hojas de vida de los virreyes, presenta las siguientes conclusiones de su estudio acerca de las características sobresalientes de los 24 virreyes de Nueva España correspondientes a la época de los Habsburgo. Los describe de la siguiente manera:

²² Armando Pavón Romero, “La administración pública. Época colonial”, en Ricardo Uvalle Berones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 51.

²³ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 142.

²⁴ *Ibidem*, pp. 142-143.

Eran hombres maduros al llegar a la Nueva España, de cerca de los 40 años, aunque Montesclaros tenía solamente 32; 8 eran viudos, 15 viajaron con sus esposas y el Marqués de Gelves dejó a la suya en España. En promedio, su gestión duró poco más de 6 años, aunque Antonio de Mendoza sirvió más de 15 años y el Duque de Veragua solamente 23 días. Las primeras gestiones duraron un promedio de 8 años, contra 5 en el siglo XVII. En total 9 virreyes pasaron con el mismo puesto al Perú, con más prestigio y mayor paga. De estos virreyes, 3 murieron durante su gestión, 5 fueron depuestos y 2, o quizá más, renunciaron.²⁵

Del análisis de la trayectoria de los virreyes, en relación con su perfil profesional y militar, Benedict (1974) concluye que “la mayoría de los virreyes había tenido un entrenamiento militar; 7 de los virreyes habían gozado de cargos administrativos o diplomáticos; sin embargo, 8 virreyes no tuvieron ninguna experiencia militar, y 3 no tuvieron cargo administrativo o diplomático anterior, pero 13 de ellos pertenecieron a la orden militar de Santiago y 4 a la de Alcántara”.²⁶

Además de la autoridad del virrey, existía en Nueva España la Real Audiencia, cuerpo colegiado encargado principalmente de las funciones judiciales y que servía de contrapeso a las funciones del virrey. “Para los acuerdos de la Real Audiencia, el virrey era el presidente. Junto a las autoridades ante mencionadas debe considerarse a las eclesiásticas: el arzobispo de México, los obispos de Puebla, Valladolid, Oaxaca, Guadalajara, Ciudad Real, Mérida y Durango; los prelados de las órdenes religiosas y, en menor jurisdicción, los párrocos y vicarios”.²⁷ Pero dentro de la jerarquía de las autoridades civiles y eclesiásticas había también divisiones. Las desconfianzas de autoridad entre prelados y oficiales reales fueron frecuentes y trajeron agrias disputas.

En materia de administración municipal, ésta se ejercía mediante el cabildo, que estaba compuesto por 12 regidores en las principales ciudades,

²⁵ Bradley Benedict, “El Estado en México en la época de los Hasburgo”, *Revista Historia Mexicana*, pp. 581-582.

²⁶ *Ibidem*, p. 582.

²⁷ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, Época virreinal*, op. cit., p. 144.

y de seis en las demás ciudades, villas y pueblos, no permitiendo que personas no avecindadas ocuparan algún cargo en éste. La elección de los funcionarios debía llevarse a cabo dentro de la casa destinada al cabildo sin que los gobernadores pudieran realizar ningún acto de competencia del cabildo en sus casas. El gobernador, el corregidor y el alcalde mayor podían entrar a la casa de cabildos. A falta de la presencia del gobernador, la sesión de cabildo se llevaba a cabo en presencia de un alcalde mayor. Estaba prohibida la intervención de los virreyes, presidentes y oidores en las elecciones de oficios, competencia del cabildo.²⁸ En Nueva España, los altos puestos en las Indias, como casi todos los puestos de menor rango, como los de gobernador, oidor y funcionarios del tesoro, eran cubiertos por españoles peninsulares. Incluso en la jerarquía eclesiástica sucedió la misma situación.

En su carácter de vicepatrón, el virrey era responsable de la selección de funcionarios de la jerarquía eclesiástica, en la cual también predominaban los peninsulares. El esfuerzo de los españoles para controlar al personal mediante una selección hecha desde la metrópoli quizá logró sus propósitos durante un tiempo, pero a la larga resultó contraproducente. El número de criollos creció constantemente y el hecho de que no fueran elegidos para puestos más importantes del gobierno creó en ellos un amargo resentimiento que fructificó en el movimiento de la independencia.²⁹

En la burocracia novohispana, conforme empezó a desarrollarse este sistema, los empleos públicos podían adquirirse por breves periodos o como cargos vitalicios, los cuales podían heredarse en algunos casos. Estaba permitida su reventa con la condición de pagar al tesoro real un porcentaje determinado sobre el precio de venta del puesto. Eventualmente llegó a ser posible pasar los puestos a los hijos y aun a generaciones subsecuentes. Haring (1947) afirmaba que “[...] a principios del siglo XVII la mayoría de los empleos municipales eran hereditarios y de propiedad privada. Otras fuentes mencionan que entre 1701 y 1750 la cuarta parte de los nombramientos fueron comprados:

²⁸ Francisco Díaz Casillas, “El legado de la administración pública borbónica: del Gobierno español en Nueva España al México Independiente”, *op. cit.*, p. 98.

²⁹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, *op. cit.*, p. 145.

durante la década de 1740, dos quintas partes de los puestos fueron ocupados por criollos, en cargos no otorgados en su mayoría fueron vendidos”.³⁰

El instrumento de poder supremo del monarca era el ejercicio del poder de derechos y prerrogativas reales que, en los hechos hacían, del rey el jefe ejecutivo, único legislador y juez supremo de sus vasallos. Bajo el régimen de los Habsburgo, la burocracia de la administración imperial se había convertido en una alianza de estructura jerárquica ente el Estado e Iglesia, ambas con ramificaciones propias. La conquista fue vista como una empresa tanto del Estado español como de la Iglesia católica. A diferencia del concepto moderno de separación de poderes; de acuerdo con Clarence Haring: “[...] los Habsburgo consideraban a la Real Hacienda independiente del gobierno civil y dentro del último entremezclaban los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. También diferenciaban los asuntos de guerra, pero las responsabilidades en materia militar recaían sobre funcionarios del gobierno civil. Por el contrario, el gobierno eclesiástico que gobernaba la iglesia estaba dividida con funciones perfectamente señaladas”.³¹

Resulta evidente que antes de las reformas borbónicas a fines del siglo XVIII, la Corona española dependía de un número reducido de funcionarios oficiales para gobernar el imperio americano y las fuerzas armadas también eran pequeñas. Esta burocracia se incrementará a partir de los efectos producidos por las reformas borbónicas. “La burocracia judicial de toda la Nueva España, es decir, los miembros asalariados de las audiencias de México y Guadalajara, estaba constituida por 20 personas. Igualmente, escasa era la burocracia fiscal, pues aparte de tinterillos y simples escribanos, la Tesorería y la Corte de Auditoría no contaba con más de 60 empleados”.³²

En lo relativo a la burocracia militar, salvo las patrullas fronterizas y la guardia del puerto, las fuerzas armadas eran prácticamente inexistentes. El caso del ejército colonial era ilustrativo, debido a que “los documentos oficiales de 1798 a 1800 indicaban que 6 regimientos y un batallón de la fuerza central estaban comandados por 268 oficiales, cuyo rango iba desde alférez hasta capitán. De ellos, 112 eran peninsulares, 28 eran americanos de otras

³⁰ Clarence Haring, *The Spanish Empire in America*, p. 105.

³¹ *Ibidem*, pp. 83-84.

³² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, op. cit., p. 147.

colonias y 128 eran nacidos en la Nueva España, pero todos los coroneles, menos uno, eran europeos (peninsulares)”.³³

Mientras que los magistrados de distrito, los alcaldes mayores y los corregidores no llenaban ningún criterio conocido de la burocracia, como la formación y preparación de saberes especializados, porque eran una burocracia patrimonial estaban sujeta al nombramiento del monarca y a sus órganos colegiados como el Consejo de Indias. Por estas razones:

Para hacer del imperio americano una posesión más lucrativa, Carlos III y sus ministros se apoyaron en los instrumentos clásicos. Se organizó un destacamento de 10 000 hombres para el servicio permanente en la Nueva España, reclutando al soldado raso en la misma región donde estaría acuartelado. La burocracia fiscal tuvo una expansión sin precedente, al ampliarse las viejas instituciones como la Tesorería y la Corte de Auditoría, así como la creación de nuevas dependencias; el monopolio del tabaco, las intendencias y el servicio de alcabalas.³⁴

En las primeras décadas del siglo XVIII, la Audiencia de México seguía siendo la única que surtía de servidores públicos confiables y capaces de administrar las complejas operaciones de la Casa de Moneda, así como el monopolio del mercurio. Después de la visita de José de Gálvez surgió un nuevo tipo de servidor público, contadores y hombres de antecedentes militares, sin poseer grado universitario, pero contaban con una formación y una disciplina perfectamente adecuada para la administración de Nueva España. La exclusión criolla funcionaba principalmente en los niveles más altos, pues casi todo el clero parroquial provenía de la propia parroquia.

La organización administrativa de Nueva España

Puede clasificarse como jerárquica y centralizada, por niveles de autoridad y mando. “La autoridad se originaba en el Rey de España y derivaba en

³³ *Ibidem*, p. 148.

³⁴ *Ibidem*, p. 147.

descenso hacia el Consejo de Indias, los virreyes y los capitanes generales del Nuevo Mundo, y a los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y regidores en la base de la pirámide. En los últimos años del Imperio, el puesto de intendente sustituyó al de corregidor, al del alcalde mayor y en algunas ocasiones al de gobernador”.³⁵ En esta estructura de dominación, ningún funcionario virreinal o nivel gubernamental inferior al rey gozaba de plenos poderes en ninguna materia de Estado.

Colocado en la cúspide, el rey de España ejercía su poder por medio del Consejo Real y Supremo de las Indias, formado por un cuerpo selecto de consejeros y asistentes. El Consejo de Indias era a la vez consejero y ejecutivo en todo lo relacionado con la administración imperial pasaba por sus escritorios, tanto el nombramiento de un funcionario como el estudio de cualquier documento de carácter oficial. A nombre del rey, los consejeros firmaban las órdenes ejecutivas y los decretos legislativos y eran la suprema corte de apelación de asuntos coloniales. Entre todos sus poderes, el de mayor responsabilidad era el derecho de investigar, aprobar, condenar o castigar la gestión de toda agencia y a todo funcionariado colonial, para lo cual se instituyeron visitas y juicios de residencia. Por ello:

En la plenitud de sus funciones, durante el siglo XVII, el Consejo de las Indias como cuerpo legislativo, expedía ordenanzas, provisiones y reales cédulas. En cuanto a cuerpo administrativo, le correspondía velar por el buen tratamiento de los indios, las misiones, la navegación, los descubrimientos, la fundación de audiencias, obispados, conventos, consulados y universidades. Además del comercio y la Real Hacienda, la defensa militar de las costas, el nombramiento de funcionarios de alta categoría, como virreyes, gobernadores, obispos, oidores, entre otros.³⁶

El Consejo de Indias, como Tribunal Supremo, conocía de las visitas y juicios de residencias de todos los altos funcionarios, de las competencias de jurisdicción entre obispos, virreyes o gobernadores o de las audiencias entre sí, así como de los negocios particulares. Era la última instancia de los asuntos

³⁵ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 216.

³⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal, op. cit.*, pp. 86-87.

de mayor valía. También de los juicios criminales más graves ya por el delito mismo, o por la persona del delincuente. Tenía funciones de control y sanción de penas judiciales.

La forma de organización política, después de algunos ensayos de gobierno, iniciados por el de Hernán Cortés a partir de 1521 a 1524, seguido por el de sus lugartenientes hasta 1530, continuado por los jueces de residencia fue concluida con el establecimiento de dos audiencias gobernadoras. Entonces fue creado el virreinato de Nueva España el 17 de abril de 1535, nombrado para gobernarla el primer virrey Antonio de Mendoza³⁷. Diego López Rosado opina al respecto: “Como representante del rey, podía el virrey “proveer todo aquello que el rey mismo podría hacer y proveer, de cualquier calidad y condición que fuese, en las provincias de su cargo [...] en lo que no tuviese especial prohibición” (Felipe II, 15 de dic. 1588). Tan amplios poderes se reducían en concreto a 5 atribuciones: gobernación, capitán general, presidencia de la audiencia, superintendencia de la Real Audiencia y vicepatronato de la Iglesia”.³⁸

El virreinato, como entidad política-administrativa establecida por los monarcas españoles, tenía en la cúspide de su organización al virrey, nombrado por el monarca español y ejercía en nombre de éste el gobierno del territorio asignado. Sus funciones quedaron precisadas por el Consejo de Indias, en cinco aspectos fundamentales: 1) en materia de gobierno, para la protección de la administración civil; 2) como gobernador en materia de justicia, como presidente de la Audiencia; 3) en asuntos militares, como capitán general; 4) en materia hacendaria como supervisor o superintendente; y 5) en tareas eclesiásticas como vicepatrono, para ejercer el patronato.³⁹

Desde 1629, de tres años, que podían doblarse y por fin, fue de 5 años. Los 12 primeros virreyes percibieron un sueldo de 8 000 ducados. Pero Felipe II lo subió a 20 000 ducados sin contar un sueldo de seis meses por el viaje y otro tanto para el trayecto de vuelta. En tiempos del virrey Marqués de Croix (1766-1771), quedó elevada a 60 000 ducados.⁴⁰ Además de la división

³⁷ *Ibidem*, p. 88.

³⁸ *Ibidem*, pp. 87-88.

³⁹ Roberto Rives Sánchez, “Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México”, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de administración pública en México*, p. 35.

⁴⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal, op. cit.*, pp. 89-90.

de la autoridad y de la responsabilidad en España y en la Ciudad de México, había una amplia descentralización funcional en el sistema novohispano en particular, en materia de impartición de justicia.⁴¹

La premisa en el sistema administrativo del imperio español debe ser considerada desde el punto de vista de sus finalidades tanto económicas como religiosas. Por ello, la realización de los objetivos fundamentales dependía del mantenimiento de un rígido control desde de la autoridad central en España. Las técnicas administrativas que llegaron a caracterizar el sistema deben considerarse como ideadas para asegurar ese control administrativo. Además de la estructura orgánica y de un vasto sistema de legislación detallada, “la técnica más importante y efectiva, destinada a asegurar la constante orientación hacia los intereses de la metrópoli, la constituía una constante renovación del personal administrativo con españoles nacidos en España”.⁴² De tal forma que “esta política de control de todos los altos puestos por nativos españoles no se limitaba estrictamente a los puestos administrativos, sino que se extendió a la Iglesia y aun a la vida económica de las colonias. Una amplia variedad de posiciones gubernamentales y privadas, así como ciertas profesiones, estaban cerradas a criollos y por supuesto a mestizos e indios”.⁴³

Una opinión contraria es la de Schaeffer (1955) para quién en la Nueva España, el virrey llegó a ser menos importante de lo que su título indicaba. Desde el inicio del Virreinato se vio rodeado de limitaciones legislativas, y muchos de sus actos se sujetaron a la aprobación del Gobierno peninsular. Además, compartió su autoridad con el cuerpo judicial y cuasi administrativo de la Audiencia. Había un sistema de contrapesos donde las atribuciones del Virrey estaban limitadas por las de la Audiencia. No obstante, el virrey era la máxima autoridad de Nueva España.

En asuntos de gran importancia estaba obligado a consultar con la Audiencia, constituida en Consejo conocido como “real acuerdo”. La autoridad legislativa del virrey era limitada y sujeta a revisión en España. La Audiencia podía someter a juicio los actos del virrey cuando una persona agraviada apelaba a ella.

⁴¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, pp. 216-217.

⁴² *Ibidem*, p. 217.

⁴³ *Ibidem*.

El virrey tenía ningún o limitado control sobre el personal de la Audiencia o sobre los gobernadores subordinados, quienes generalmente eran designados desde España y podían comunicarse directamente con autoridades metropolitanas por encima del propio virrey.⁴⁴

La Audiencia era un organismo colegiado integrado por jueces (denominados oidores), con la función de administrar e impartir justicia, además de actuar como tribunales de apelación en las diferentes provincias. Las audiencias establecidas en América estuvieron formadas por un presidente y varios oidores, a los que más tarde se añadió un fiscal. El carácter colegiado se mantuvo en forma irregular, concediéndose pronto el poder a su presidente, que podía actuar también como capitán general, ocupándose de los aspectos militares. Esta acumulación de poderes permitió que algunos presidentes de la Audiencia pudieran desempeñar en sus áreas de jurisdicción unas funciones semejantes a la de los virreyes.⁴⁵ Mientras que la Capitanía General era la jurisdicción del capitán general como administrador territorial de los asuntos militares. El título de capitán general no estuvo reglamentado ni sus funciones fueron las mismas en todos los casos. Los presidentes de las Audiencias gobernadoras podían ser jueces, a la vez que ejercer el cargo de capitanes generales.

Por su parte, en una Alcaldía Mayor se ejercía jurisdicción civil y criminal para oír, librar y determinar cualquier causa en primera instancia, recomendando especial cuidado en el tratamiento de los naturales. Las primeras alcaldías se establecieron en puertos, minas, villas y ciudades con predominio de la población hispana. Mientras que, para establecer la autoridad real a nivel local, en las comunidades indígenas se instauró el Corregimiento, que era una magistratura de menor importancia que las alcaldías, y se limitaba a los territorios de los pueblos indígenas.⁴⁶

Desde un principio, en América se advierte el interés del rey de no centralizar el gobierno en una sola figura. Tanto la división de poder como la superposición de jurisdicciones daban lugar a una continua fiscalización entre autoridades, la cual permitía al monarca tener el control pleno del gobierno

⁴⁴ *Ibidem*, p. 216.

⁴⁵ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 35.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 37.

colonial.⁴⁷ Para Pavón (2000), se puede resumir las funciones de las áreas de la Administración Real en la tabla 1:

Tabla 1. Funciones de la Administración en Nueva España

Áreas de Administración Real	Descripción
Gobierno	<p>La institución encabeza ese gobierno en la Península era el Consejo de Indias. Éste establecería contacto con el virrey y la audiencia. El virrey tenía a su cargo las tareas de gobierno y la Audiencia las funciones de justicia. Cuando se reunía la Audiencia bajo la presidencia del virrey se denominaba “de real acuerdo”.</p>
	<p>El virrey tenía una diversidad de funciones políticas, administrativas y militares: era gobernador, vicepatrono de la Iglesia, responsable de la real hacienda y capitán general; designaba a los alcaldes mayores y corregidores; vigilaba el trato de los españoles a los indios; supervisaba el reparto de tierras; estaba atento a las obras públicas; como vicepatrono de la Iglesia estaba facultado para proveer los curatos; en materia de hacienda, era el responsable de la recaudación de los tributos debidos al rey, y presidía la Junta de la Real Hacienda.</p>
Justicia	<p>La Real Audiencia tenía funciones de justicia. Era el máximo tribunal novohispano en materia civil y criminal. Sus sentencias solo podían ser apeladas ante el Consejo de las Indias en España. En materia criminal, sus fallos eran inapelables. Esta institución se convirtió en el verdadero poder del monarca y la completa afirmación de este sobre sus súbditos.</p>
Hacienda	<p>El virrey era el encargado de la recaudación fiscal, aunque la Real Audiencia también debía cumplir tareas de hacienda. La Real Audiencia establecía la tasa de tributos de los repartimientos indígenas; intervenía en la venta de tributos; fiscalizaba la actuación de los “oficiales reales” y en la creación del tribunal de cuentas. Eran “oficiales reales”: un tesorero; un contador; un administrador (o “factor”) y un inspector (“veedor”).</p>
Iglesia e Inquisición	<p>El Estado y la Iglesia tenían una relación compleja. La Iglesia, en sus dos vertientes de clero (regular y secular), tenía una organización piramidal, cuyo vértice terminaba en Roma, con el papa. España llevó a cabo una negociación con el papa y obtuvo el Regio Patronato de la Iglesia en América. Esto suponía que, para realizar la tarea evangelizadora, la Corona española asumiría el control y administración de la Iglesia. La Iglesia y sus ministros se multiplicaron rápidamente por el territorio novohispano, por ello, los curas tenían una presencia aún mayor que los representantes de la monarquía y se convirtieron en fuentes de autoridad en todo el virreinato.</p>

⁴⁷ Armando Pavón Romero, “La administración pública. Época colonial”, *op. cit.*, p. 54.

Educación y salud	Las instituciones de educación y de salud existían en buena medida por el celo de los particulares y de los ayuntamientos de las ciudades. Cuando los erigían una institución educativa o de salud se convertían en “patrones”. En el virreinato concedía al patrono del derecho de normar el funcionamiento de la institución establecida y, con frecuencia, el destino de la misma educación tras su muerte. Muchas de las tareas educativas y de salud fueron asumidas por eclesiásticos, más no necesariamente por la Iglesia, Eran los obispos o curas de iglesias muy ricas, quienes decidían separar una parte de sus rentas para erigir colegios u hospitales.
Instituciones de supervisión administrativa	El aparato administrativo colonial contó con dos instrumentos de supervisión: la visita y el juicio de residencia. La primera era un procedimiento de inspección para verificar el correcto desempeño de una o más instituciones y de su personal. Mientras que el juicio de residencia se realizaba cuando un funcionario terminaba su gestión. Estaban sujetos a este procedimiento todos los empleados de la Corona, incluidos los virreyes. Cuando se trataba de altos funcionarios, los jueces eran designados por el Consejo de Indias y también si sus nombramientos eran inferiores a los oidores, pues éstos eran los encargados de llevar a cabo el juicio.

Elaboración propia con base en Armando Pavón Romero, “La Administración pública. Época colonial”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), 200 años de la Administración pública en México, pp. 53-66.

La descentralización funcional se llevó más lejos en el ramo judicial, que en los otros ramos como el administrativo.⁴⁸ Aún había tribunales con jueces especiales, que se ocupaban de materias menos importantes y en asuntos especiales. En el ramo judicial la descentralización era la forma apropiada para impartir justicia en la administración virreinal.

[...] había una especialización de funciones como sucedía entre los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. En tanto que los deberes de estos funcionarios combinaban responsabilidades judiciales y administrativas, los gobernadores poseían autoridad militar especial y los corregidores se responsabilizaban con frecuencia del bienestar de los indios. Cuando en 1786 estos funcionarios provinciales fueron sustituidos por intendentes, los nuevos administradores tuvieron facultades exclusivas en materia de finanzas, así como amplia autoridad dentro de la administración general.⁴⁹

⁴⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 216.

⁴⁹ *Ibidem.*

La organización administrativa virreinal estaba extraordinariamente subdivida. Incluso la Audiencia ataba mucho de los cabos sueltos o problemas no resueltos. En ciertos casos, los jueces de ésta servían en los tribunales específicos. Una de las características de la estructura administrativa virreinal era que se consideraba un proceso legal amplio. Comprendía la aplicación de una abundante legislación a gran variedad de grupos especiales y la resolución de controversias que inevitablemente surgía de ello. Resultaba virtualmente imposible separar las funciones judiciales de las administrativas, porque “la administración era lenta y engorrosa por necesidad, gracias a la fragmentación de la autoridad y a las muchas demoras inherentes a los litigios judiciales, lo cual se agravaba por el requerido turno de muchos asuntos al Gobierno de la Metrópoli para su resolución final”.⁵⁰

Uno de los mayores problemas en el virreinato era que no había una clara separación de poderes. En los diferentes ramos existía una participación entre los órganos administrativos, legislativos y judiciales, de tal manera que no puede afirmarse que tuvieran una división de poderes en términos modernos. Por ello:

El virrey era a la vez administrador, legislador, juez, comandante militar, defensor de la fe y protector de los indios. Los miembros de la Audiencia no sólo actuaban como jueces, sino también intervenían en tribunales específicos menores, aconsejaban al virrey y efectuaban inspecciones administrativas en las provincias. El hecho de que, durante la mayor parte de la vigencia del Imperio, el virrey presidiera personalmente la Audiencia, producía otras interferencias de funciones administrativas.⁵¹

La administración novohispana era un complejo sistema orgánico administrativo, donde resultaba difícil diferenciar entre la línea política, el personal directivo y las funciones auxiliares. El caso del virrey que tenía diversas funciones, aunque su cargo fue ejecutivo, también presidía la Audiencia, era el patrono de la Iglesia y contaba con funciones de capitán general. Los

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Ibidem*, pp. 217-218.

virreyes en particular estaban zambullidos en la rutina y en las minucias cotidianas, lo cual se debió a los diversos roles que tenía asignado.

Como representante personal del rey, recaía sobre el virrey, en último análisis, casi toda la responsabilidad del gobierno. Él era el único funcionario de todo el sistema a quien se llamaría a cuentas si algo salía mal. No solo era virrey de la Nueva España, sino también gobernador de la provincia de México, comandante de las fuerzas militares, superintendente del tesoro y presidente de la Audiencia. Tenía una vaga, aunque real responsabilidad en los asuntos municipales de la capital. Durante casi todo el periodo colonial ejerció el poder del rey como patrono de la Iglesia.⁵²

Para los virreyes casi todos sus subordinados importantes eran designados por otros y no por él. Aunque las recomendaciones del virrey eran de mucho peso, una gran proporción de gobernadores, jefes militares, funcionarios del tesoro y otros subordinados suyos se nombraban desde España y eran directamente responsables ante el gobierno de la metrópoli como ante él. El virrey podía informar al gobierno de España salvando su conducto. “Bajo este sistema, no era posible esperar que el virrey delegara muchas tareas en sus subordinados. Para su propia seguridad se veía obligado a encargarse personalmente de los asuntos más mínimos”.⁵³

La figura del virrey, como un poder limitado pero que no delegaba facultades administrativas, tenía como fin proteger su propia función y su estabilidad en el cargo. Cabe destacar que en la época de Revillagigedo la administración virreinal contaba con diversos organismos novohispanos. La Casa de la Moneda, la Aduana de México, las Direcciones Generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de la Pólvora y Naipes, de la Real Lotería, de Temporalidades, el Tribunal y la Contaduría de Tributos, Azogues, la Contaduría de Media Anata y Lanzas, la Administración General de Correos y la Contaduría de Propios, así como del Tribunal de Cuentas, las Cajas Reales y el Departamento de San Blas, por la Audiencia de México y la de Guadalajara y los Tribunales de la Acordada. Además del Consulado y de

⁵² *Ibidem*, p. 221.

⁵³ *Ibidem*.

Minería, el Protomedicato, el estado y marquesado del Valle, el Juzgado de Bienes de Difuntos, el de Naturales, el Montepío de Ministros y Oficinas, el Monte de Piedad, la Real Lotería, el Tribunal y Colegio de Minería y la Academia de San Carlos.⁵⁴

Estructura interna de la burocracia patrimonial en el virreinato

Tres grandes grupos podrían formarse con el numeroso personal burocrático que existía en Nueva España en las últimas décadas del virreinato: las jerarquías eclesiásticas, la militar y la civil. El virreinato tenía a su cargo el personal eclesiástico, así como el militar y el civil, aunque sólo se menciona en este apartado el personal eclesiástico de manera general.

En primer lugar, en materia eclesiástica, que no es un tema que nos interese en nuestro estudio, sólo diremos que en Nueva España era de la iglesia romana y en el fondo la de España, con muy pocas y no sustanciales variaciones. El territorio estaba dividido en ocho iglesias sufragáneas y una metropolitana, que eran México, Puebla, Valladolid, Guadalajara, Durango, Oaxaca, Yucatán, Monterrey y Sonora. El clero se dividía en secular y regular. El primero sujeto a la jurisdicción ordinaria de los obispos y el segundo exento de ella en todo, menos en las funciones ajenas al ministerio sacerdotal de confesar, officiar y decir misa.⁵⁵ El clero mexicano, en opinión de Humboldt, era menos numeroso de lo que se creía en Europa y estaba compuesto sólo de 10 000 personas, de las cuales casi la mitad eran frailes. Los cuales comprendían en esta cantidad a los hermanos, legos, donados y criados de los conventos, es decir, a todos los que no estaban destinados a las órdenes sagradas. Resulta posible que el total ascendieran a 13 000 o 14 000 individuos. De modo que en la península había 16 eclesiásticos por cada 1 000 habitantes, en tanto que en Nueva España sólo se contaba con dos.⁵⁶

⁵⁴ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., pp. 62-63.

⁵⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda Parte, época virreinal*, op. cit., pp. 148-149. En este apartado seguimos las consideraciones de este autor con datos cuantitativos relevantes para el estudio de la burocracia en el virreinato.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 149.

En segundo lugar, en lo que respecta al sector militar durante casi dos siglos no existió en Nueva España un ejército propiamente constituido, debido principalmente a la paz reinante. Sin embargo, en 1761 la guerra entre España y Gran Bretaña, el entonces virrey, teniente general Joaquín de Monserrat, marques de Cruillas, comenzó a organizar la defensa del territorio preventivamente. Esta medida tuvo gran oposición porque existía animadversión hacia la carrera de las armas y por el sinnúmero de intereses creados entre las clases dominantes.

Al desaparecer las encomiendas, fue creado el servicio militar obligatorio, pero las únicas unidades de tipo profesional existentes en esa época eran la Escolta de Alabarderos del virrey, integrada por dos compañías, una de infantería y otra de caballería. Comandaba esta fuerza un capitán designado por el virrey, que tenía bajo su mando 20 soldados, aunque el número fue en aumento. Estas unidades tenían como misión la custodia del palacio de los virreyes en México y subsistieron hasta que Carlos III estableció los regimientos de veteranos.

El virrey marqués de las Amarillas informaba al rey en 1758 que en caso de tener que rechazar al enemigo, el número de soldados con que contaba en el virreinato sólo era de 2 897. De estos, casi la mitad estaban en los presidios internos del norte, en Veracruz sólo había 960 hombres del Batallón de la Corona y en la fortaleza de Acapulco, 64 elementos. Además de estos soldados había otros 530, pertenecientes al Batallón de Infantería de Castilla, en Yucatán.⁵⁷

Cuando los ingleses ocuparon la isla de Cuba, el 13 de agosto de 1782, el marqués de Cruillas procedió a reforzar las defensas del país, sobre todo el puerto de Veracruz, agregando a las fuerzas que ya existían un batallón de infantería, un cuerpo de caballería y varias compañías de policía. También los comerciantes y algunas personas adineradas formaron compañías y escuadrones de voluntarios para la defensa. Por ello: “[...] fueron organizados el Escuadrón del Comercio de México, los batallones León, España y Príncipe en Puebla, Oaxaca y Valladolid; los escuadrones del Rey, de la Reina, de Borbón y de Farnesio; varias compañías de milicianos en las costas de

⁵⁷ *Ibidem*, p. 154.

Barlovento y Sotaventa; y destacamentos estacionados en los pasos estratégicos de la Sierra Madre Oriental entre Veracruz y México”.⁵⁸

La paz entre Inglaterra, Francia y España fue firmada en París en 1763, pero los ministros del rey consideraron que en caso de nuevos ataques exteriores no sería suficiente la defensa el fortificar a Veracruz y hacer inexpugnable a San Juan de Ulúa. Consideraban que era mucho mejor tener en la Nueva España un ejército bien organizado en la estructura europea, compuesto de un núcleo de tropa veterana y muchas compañías milicianas. Juan de Villalba fue nombrado por la Corona como capitán general de las armas e inspector general de todas las tropas veteranas y milicia, de infantería y caballería de Nueva España. En Cádiz, se reunieron con Villalba un gran número de militares: mariscales de campo; tenientes coroneles; sargentos y ayudantes mayores; intendentes; cabos; el Regimiento de Infantería de América, compuesto por más de 1 000 hombres; y otro de dragones a medio integrar. Todos venían a Nueva España, ascendidos un grado en su escalafón militar y ganando una mitad más de lo que se percibían en la península.⁵⁹

De acuerdo con López (1980) llegados a Veracruz en noviembre de 1764, empezaron las dificultades entre el virrey Cruillas y Juan de Villalba, las que se recrudecieron con la llegada del visitador José de Gálvez en 1765, por lo que Cruillas pidió su retiro del gobierno virreinal y el marqués de Croix fue designado en su lugar, en 1776.

Siguiendo las normas de ordenanza de milicias provinciales de España y trabajando en estrecha colaboración, el Marqués de Croix y Villalba dieron a conocer las ordenanzas que debían de gobernar al ejército miliciano novohispano, el reglamento de sueldos, una ordenanza general de utensilios y otra sobre el orden y sucesión de mando en los cuerpos del ejército. Con el atractivo de gozar del fuero militar, muchos criollos formaron los cuerpos de milicianos, pero la mayor parte de las tropas veteranas traídas de España desertó y el rey tuvo que mandar a los batallones de Saboya, Flandes y Ultoncia en 1768, para remplazarlos.⁶⁰

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 154-155.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 155.

⁶⁰ *Ibidem*.

Después de Croix, tocó a Bucareli y al inspector general Pascual de Cisneros continuar la tarea de organizar al ejército virreinal. La labor de Bucareli en la reorganización y preparación de las fuerzas armadas fue notable:

La gestión de Bucareli en este campo consistió en adecuar y facilitar el cumplimiento de reglamentos y ordenanzas, así como encontrar la mejor solución a las dificultades para hacer atractivo el servicio militar. Elaboró una ordenanza para reglamentar el pago a los oficiales en comisión, de manera que no exigieran contribuciones a sus vecinos a su paso por los pueblos. Buscó casas y lugares adecuados para establecer cuarteles y mandó hacer los planos correspondientes para su construcción, pues alojar a soldados y oficiales era una carga que enojaba a los novohispanos. Cortó los abusos de las gratificaciones para caballos que exigían de los pueblos los dragones.⁶¹

Los resultados fueron evidentes: “Para 1776, en el informe de Crespo sobre el ejército de Nueva España, había 4 389 hombres de tropa veterana, que constaban al rey \$868 856.00 al año y 16 755 milicianos, que significaban un gasto de \$483 454.00”.⁶² El virrey Revillagigedo puso especial empeño en el levantamiento de los padrones y en 1792 pudo establecer los de casi toda Nueva España. Por ello, recomendó a su sucesor el virrey Branciforte, “[...] que lo más esencial de todo para la reforma del ejército era que vinieran de España cabos, soldados de infantería y de caballería para que de este modo pudieran contar con ellos para imponer la disciplina, porque en Nueva España no los había y recomendaba que no se perpetuaran en el virreinato los oficiales peninsulares”.⁶³ Revillagigedo tuvo que convenir que en las costas y en las fronteras era indispensables incluir en el ejército a las castas tributarias, relevándolas del tributo. El personal militar en el virreinato en la época del virrey Revillagigedo era 9 919 hombres (en tropas veteranas y de línea), más 22 227 hombres (en cuerpos de milicias), haciendo un gran total de 32 146 hombres en tiempos de paz.⁶⁴

⁶¹ *Ibidem*, pp. 155-156.

⁶² *Ibidem*, p. 156. Las cantidades son en pesos.

⁶³ *Ibidem*, p. 157.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 158.

En tercer lugar, para examinar la estructura interna de los servidores públicos que integraban este sector de la administración novohispana, con vendría establecer una distinción. En primer término, una distinción entre aquellos que laboraban en las distintas dependencias gubernamentales, principalmente, de las encargadas de la recaudación de los ingresos del erario y de los diversos tribunales judiciales. Un segundo término, con la de quienes estaban ubicados en las empresas estatales, llamadas “estancos”, tales como las del ramo de tabaco y la pólvora.⁶⁵

Respecto del primer grupo, es conveniente recordar que, en la época de los Habsburgo, la burocracia judicial de toda Nueva España, que eran los miembros asalariados de la Audiencia de México y Guadalajara, estaba constituida por tan solo 20 personas. Igualmente, reducida era la burocracia fiscal, pues aparte de tinterillos y simples escribanos, la Tesorería y la Corte de Auditoría no contaba con más de 60 empleados. Los magistrados de distrito, los alcaldes mayores y los corregidores, no cubrían ningún perfil profesional. Además, “quedó asentado que entre 1701 y 1750, la cuarta parte de los nombramientos fueron comprados y que, durante la década de 1740, dos quintas partes de los puestos fueron ocupados por americanos, puesto no otorgados en su mayoría, sino vendidos”.⁶⁶

Como representante personal del rey, recaía en el virrey la responsabilidad del gobierno. “El virrey era asistido por un secretariado para solventar los deberes rutinarios de la administración. En la época de Revillagigedo en 1790, el gabinete estaba dividido en 5 departamentos que ocupaban alrededor de 30 personas, en su mayoría secretarios. Además, el virrey contaba con un asistente o consultor legal titulado asesor”.⁶⁷ Junto con la Audiencia de México, integrada por un regente y 10 oidores, dividido en 2 salas para los negocios civiles. Una sala para asuntos penales, formada por 5 magistrados alcaldes de corte y fiscales de lo civil, tres de lo criminal y tres de Real Hacienda. También funcionaba la Audiencia de Guadalajara, que sólo tenía una sala de cuatro oidores, un regente y un fiscal que entendían tanto asuntos civiles como criminales y de hacienda.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 162.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 163.

Había tribunales especiales, hacían justicia sumaria a los asaltantes de caminos (Tribunal de la Acordada), otros tenían a su cargo los casos relacionados con las rentas y conocían de asuntos originados en las cuentas públicas (Tribunales de la Real Hacienda). El gremio de los comerciantes como el Consulado, cuerpo cuasi gubernamental, actuaba como tribunal en los negocios mercantiles privados, contrataba la recolección de algunos impuestos y, mediante convenios, emprendía algunas obras públicas.⁶⁸

El segundo grupo de los “estancos”, que eran empresas estatales, será descrito más adelante, por el momento diremos que fueron producto de las reformas borbónicas y que concentraron el mayor número de empleados de Nueva España. Eran estructuras administrativas que nos recuerdan los antecedentes de las empresas públicas modernas.

A finales del siglo XVIII, destacaba el Cuerpo de Minería que se había convertido en un organismo semiautónomo, legislativo, judicial y administrativo, con autoridad en todos los asuntos de esa rama. La estructura interna del personal administrativo en el virreinato empezó un largo proceso de centralización administrativa, la reivindicación de la administración financiera para fortalecer la Hacienda Real, la participación en nuevos organismos administrativos como los “estancos” y el gradual establecimiento de una carrera administrativa basada en la preparación, la permanencia y el mérito.

Administración financiera en el virreinato

En Nueva España, como en el resto del Imperio español, uno de los objetivos básicos era generar la mayor cantidad de ingresos para la Corona española. Aunque resaltar este punto en forma indebida sería cometer una grave injusticia contra muchos funcionarios que dedicaron gran parte de su trabajo en aumentar el bienestar de Nueva España y sus habitantes. “España estaba comprometida a mantener una enorme maquinaria gubernamental en todo el mundo”.⁶⁹ De este modo, era imprescindible la existencia

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 163-164.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 218.

de un cuerpo directivo establecido y de funciones auxiliares delimitadas dentro del sistema administrativo novohispano.

La administración financiera fue objeto de especial atención en todo el Imperio español, pero sobre todo en Nueva España, por ser la colonia más rica y la que producía mayores ingresos para la Corona española. Tal fue el caso de la Casa de la Contratación, la cual se estableció en Sevilla el 10 de enero de 1503, como factoría particular de los reyes, con sus tres funcionarios tesoreros, contador y factor, fueron ampliadas sus funciones hasta abarcar todo el comercio de las indias, la emigración, la exploración geográfica, todos los pleitos mercantiles y la jurisdicción criminal sobre los navíos en viaje. Por esta causa, desde 1554, fue creada la Junta Superior de Hacienda la cual se integraba por el virrey, el juez decano de la audiencia, los fiscales de la Corona, funcionarios del tesoro y el oidor decano del Tribunal de Cuentas, dicha junta tuvo a su cargo organizar y vigilar la hacienda pública,⁷⁰ además de la creación del Tribunal de Cuentas, el cual fue erigido desde 1605. Las cuentas eran rendidas aisladamente por sus productos en diversas oficinas encargadas de recaudarlas, deduciendo los gastos de recaudación en cada caso y sin que se hiciera ninguna cuenta general de conjunto, ya que el interés primordial era vigilar y recoger las cantidades correspondientes al rey de España. En 1608, tenía un presidente letrado o de capa y espada, un tesorero, un contador y un factor (llamado jueces), entre otros tres jueces letrados, un fiscal y un capitán.⁷¹

En 1572, las ordenanzas e instrucciones por Felipe II solamente mandaban que en cada lugar donde hubiera cajas reales, debería existir el “Libro común del cargo universal de hacienda real”. En 1591, el mismo soberano dispuso que hubiese otro libro encuadernado con el título “De la razón general de Real Hacienda”, destinado a asentar todos los géneros de hacienda que al rey debían pertenecer, esto es, los ramos cuyo ingreso estaba destinado al real erario, los bienes raíces y cualesquiera otros capitales de que estuviera compuesta la masa común de él y los destinos perpetuos o temporales que sobre si reportasen.⁷²

⁷⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal, op. cit.*, p. 87.

⁷¹ *Ibidem*, p. 94.

⁷² *Ibidem*, p. 95.

Lo anterior permite aproximarse a la idea de un presupuesto real en Nueva España, el cual no llegó a realizarse, insistiendo en ello Felipe III en nueva Cédula Real en 1620. Por no haberse puesto en práctica, repitió la misma orden Carlos II en 1680. Al respecto:

En el cuadro de los ingresos recaudados en la Nueva España durante el periodo de los Habsburgo, figuró en primer término lo procedente a las distintas regalías de la corona en los territorios coloniales, que según Juan de Solórzano eran: la propiedad de las minas; el oro que se “coge, pesca o labra en los ríos o en las vertientes”; las salinas, el cultivo del Brasil y otros productos agrícolas y las llamadas rentas estancadas; las perlas, esmeraldas y otras piedras preciosas; los tesoros que se encontrasen en los templos y enterramientos de los indígenas; los bienes mostrencos, es decir, los que no tuvieran dueño conocido; los vacantes, o sea los de personas fallecidas sin testamento y sin dejar herederos legítimos y los procedentes de naufragio; las tierras, aguas, montes y pastos que no hubiesen sido concedidas a personas particulares por la propia corona y por sus autoridades facultadas para ello; la provisión de los oficios públicos y el regio patronato eclesiástico.⁷³

Con excepción de la propiedad de las tierras, aguas, montes y pastos, las demás regalías, salvo excepciones, fueron concedidas para el aprovechamiento a los particulares, con la obligación de pagar oportunamente a la Corona el “quinto” de los beneficios que se obtuvieron. Los diferentes impuestos que se cobraban en el virreinato en general eran:

Entre los impuestos, además del tributo que estuvieron obligados a pagar los indígenas, figuraban: el almojarifazgo, por todas las cosas que en las Indias se importasen de Europa; la sisa, que consistía en una rebaja a favor del erario en pesas y medidas al realizar transacciones de mercancías; la alcabala, que sólo se introdujo en las Indias a fines del siglo XVI; los impuestos eclesiásticos, como los diezmos y lo que se recaudó por la predicación de la bula de la Santa Cruzada; los impuestos especiales que pesaron sobre los funcionarios, como la mesada y la media anata. Constituyeron también fuente de ingreso los donativos o servicios, más o menos voluntarios, de los particulares, los

⁷³ *Ibidem*, pp. 96-97.

empréstitos, los embargos extraordinarios de bienes particulares enviados en los navíos de las Indias, las composiciones, las multas y las confiscaciones.⁷⁴

Durante el “siglo de la depresión” fue un periodo muy prolongado en Nueva España. Este periodo abarcó desde fines del siglo XVI hasta entrado el siglo XVIII. Durante este periodo los tributos contribuían al sostenimiento del Estado, pero la creciente burocracia requería otros ingresos adicionales. Por ello, de acuerdo con López (1980):

Aun después de la drástica mortalidad indígena, la Caja de México recaudaba alrededor de \$225 000.00 anuales en impuestos personales, en el siglo XVII. Los españoles estaban exentos del tributo personal, pero en cambio tenían que pagar la alcabala que equivalía más o menos a un impuesto del 3 % sobre las ventas y que daba un promedio anual de \$250 000.00 en el mismo siglo. El Estado recaudaba, además, varios cientos de miles de pesos procedentes del “quinto real” y de otros impuestos sobre minas y acuñación, y no deben olvidarse otras contribuciones, gajes y donativos forzosos, aparte del producto de la venta del mercurio y de puestos gubernamentales. La iglesia indiana, brazo fuerte del gobierno, se financiaba con el producto de diezmos y donaciones.⁷⁵

Por una parte, la Ordenanza de Intendencia de 1786 restó facultades a la Real Audiencia, al disponer que muchos asuntos de Real Hacienda, antes manejados por ella, pasaron a ser competencia exclusiva de la Junta Superior de Hacienda. Por otra parte, “con el propósito de centralizar todo el ramo de hacienda y hacerlo independiente del virrey fue designado un superintendente subdelegado de Real Hacienda, que debería asumir toda la responsabilidad en estos asuntos”.⁷⁶ A él quedarían sometidos todos los tesoreros y funcionarios de cajas reales, así como los intendentes en todos los negocios de la Real Hacienda. Sin embargo, a la muerte de Gálvez, en 1787, este cargo fue absorbido nuevamente por el virrey. En ese sentido:

Todos los ramos que componían la real hacienda en sus diferentes secciones, estaban perfectamente reglamentados y cada uno tenía su destino propio y

⁷⁴ *Ibidem*, p. 97.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 98-99.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 165.

sus pagos asignados por diversas pensiones o erogaciones, que debía satisfacer al gobierno. Otros ramos estaban encargados a ciertos administradores, tales como el papel sellado y los naipes. Muchos, como los quintos o derechos de plata y otros menores, estaban a cargo de los oficiales reales de las cajas de las provincias, bajo la inspección de los intendentes y todos presentaban sus cuentas al tribunal establecido para examinarlas, glosarlas y aprobarlos o someter a juicio a los responsables, en el caso de malversación de fondos.⁷⁷

Tomando como punto de comparación el rendimiento de los diversos ramos de impuestos en la obra de Villaseñor publicada en 1746, Humboldt (1803) presentaba un cuadro estadístico de fuentes, con datos de 1803. En la tabla 2, se muestran los indudables avances alcanzados por la Real Hacienda virreinal en esa época:

Tabla 2. Estado comparativo de las rentas de Nueva España

Fuentes de renta pública	1746	1803
Derechos sobre el producto de las minas	\$700 000	\$3 516 000
Casa de moneda	\$357 500	\$1 500 000
Alcabalas	\$721 875	\$3 2000 000
Almojarifazgo	\$373 333	\$500 000
Tributo personal de los indios	\$650 000	\$1 2000 000
Cruzada	\$150 000	\$270 000
Media anata	\$49 000	\$100 000
Derechos sobre el pulque	\$161 000	\$800 000
Impuestos sobre los naipes	\$70 000	\$120 000
Papel sellado	\$41 000	\$80 000
Estanco de la nieve	\$15 522	\$26 000
Estanco de la pólvora	\$71 500	\$145 000
Juegos de gallos	\$21 100	\$45 000

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, Época virreinal*, p. 109.

⁷⁷ *Ibidem.*

En esa época, dentro de los ingresos de la Real Hacienda, destacaba el estanco del tabaco que era, entre todos los ingresos del erario virreinal, el más importante, ya que rindió en 1803 un total de \$3 550 614, equivalente a 17.75 % del total de la recaudación calculada en \$20 000 000. Le seguían en importancia los derechos sobre el producto de las minas, con 17.58 %; las alcabalas con 16 %; la Casa de Moneda con 7.5 % y el tributo personal de los indios con 6 %. En su conjunto, estos 5 renglones de ingresos representaban 47.08 % del total.⁷⁸ Importantes ingresos para la administración financiera de los ingresos reales comparados con los de 1746 y entre 1803, a principios del siglo XIX.

El progresivo debilitamiento y desintegración del complejo sistema de la Real Hacienda colonial se debe a tres factores: primero, el aumento extraordinario en los gastos militares internos. Segundo, la dificultad de reunir nuevos préstamos, circunstancia agravada por el cúmulo de viejas deudas coloniales por lo que comenzó a suspenderse el servicio de la deuda. Y tercero, fue la tendencia hacia una mayor autonomía fiscal de las tesorerías locales, reduciendo la transferencia de fondos de las regiones a la capital, asiento del gobierno virreinal.⁷⁹ Por su parte, María Mercedes Llano escribió: “El profundo enraizamiento del patronazgo en América Latina también está estrictamente asociado a otro legado colonial, el principio de ‘acato, pero no cumpro’, tradición que dejó librado un amplio espacio para la discrecionalidad, falta de apego al marco legal y vías de simulación más que de aplicación”.⁸⁰ De tal precepto decantaba un orden político patrimonialista en su esencia y sólo superficialmente legal racional que había favorecido una frágil institucionalización de la profesionalización de la burocracia patrimonial. La burocracia novohispana empieza a ser un factor de estabilidad económica y política hasta después de la implementación de las reformas borbónicas a finales del siglo XVIII, donde se empieza a generar un proceso de centralización administrativa y la conformación de un amplio conjunto de organismo administrativos y políticas para fortalecer la hacienda real del virreinato.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 109.

⁷⁹ Carlos Marichal, “La economía de la época borbónica al México independiente, 1760-1850”, en Sandra Kuntz Ficker (edit.), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, pp. 194-195.

⁸⁰ María Mercedes Llano, “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, p. 139.

El arriendo fiscal en el virreinato

En el virreinato, la administración financiera fue objeto de extrema atención en todo el Imperio español. Nueva España se convirtió en centro singular de esa atención, debido a que, en vísperas de su independencia, era la colonia más rica y la que producía mayores ingresos para el Imperio Español. Puede afirmarse que en la administración financiera novohispana había un gradual nivel de profesionalización en el virreinato.⁸¹

Para algunos estudiosos, se dio poca atención al renglón de egresos de la administración financiera. Aunque no existía, ningún procedimiento para formular el presupuesto anual, al menos en el sentido moderno.⁸² Por lo que se refiere a los ingresos, los funcionarios coloniales tenían que ceñirse a la legislación metropolitana, la cual determinaba los impuestos que debían recolectarse y las partidas que debían asignarse. Por toda Nueva España se hallaban localizados funcionarios especiales del tesoro, adecuadamente distribuidos, para recibir los dineros, hacer desembolsos, vigilar las transacciones financieras del gobierno y llevar la contabilidad novohispana. La administración financiera fue uno de los aspectos más importantes para el gobierno virreinal y para la Hacienda Real.

Durante el periodo de los Habsburgo —esto es, antes del siglo XVIII— parece que se consideraba perfectamente satisfactorio contratar la recaudación de determinados impuestos. De este modo, los funcionarios regulares evitaban los cargos de una tarea fastidiosa. El sistema de arrendar los impuestos ofrecía la ventaja de que los contratos estipulaban la cantidad exacta que los arrendatarios entregarían al tesoro, lo cual eliminaba las imprevisiones de los ingresos que hubieran sido inevitables en la recaudación directa.⁸³

Con las reformas borbónicas, se dictaron medidas para rescatar el control de los impuestos y mejorar el sistema de recolectarlos con una centralización de funciones. Aunque todavía prevalecía el arriendo fiscal, la cual consistía en la subasta o remate público, de tal o cual ramo fiscal. Quien ofrecía

⁸¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 218.

⁸² *Ibidem.*

⁸³ *Ibidem*, p. 218.

la postura más alta y satisfacía las finanzas requeridas obtenía el arrendamiento fiscal.

De esta manera un gran número de actividades fiscales pasaron a ser manejadas por particulares, especialmente comerciantes. No obstante, tal arriendo fiscal tenía desventajas notables. La diferencia entre lo que el arrendatario recaudaba efectivamente y lo que entregaba al tesoro constituía el costo de la recaudación y la remuneración del cobrador. Algunas veces el costo era elevado, mucho más alto que lo hubiera sido con el sistema de recaudación directa. En las regiones mineras, había más beneficio del arrendatario fiscal que del gobierno.⁸⁴

Este sistema de arriendo fiscal conducía también a la explotación del causante por los concesionarios, porque más allá de cierto límite todo ingreso adicional era ganancia pura para el recolector de ingresos. El sistema de arriendo fiscal propiciaba una corrupción de recursos públicos bajo una patente de explotación que era comprada. La mayor desventaja fue inmensurable y no ha sido contabilizada. En el sistema de arriendo, la recolección de los impuestos llegó a considerarse como un medio de enriquecimiento personal, como lo era en efecto. Puede tomarse como una forma de corrupción, pero estaba permitida como forma de ingresos regulares para la Hacienda Real.

Después de 300 años de semejantes prácticas, quedó firmemente asentada la psicología de la explotación fiscal para ganancias personales, un siglo y cuarto de independencia, con un sistema distinto, no había bastado para eliminarla”.⁸⁵ Sin embargo, entre el periodo de 1752 y 1754 terminaron con el sistema de arrendamiento fiscal, ordenando que todas las funciones de carácter fiscal fueran ejercidas por la Real Hacienda. Por ello, “en 1754, la Corona canceló el contrato que el consulado había disfrutado para cobrar el derecho de alcabala en la ciudad de México y sus alrededores. En 1763 quedó rescindido el contrato de arrendamiento de la aduana de Veracruz y en 1776 la Real Hacienda entró en posesión de los demás centros recolectores de impuestos que había en el virreinato.”⁸⁶

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 218-219.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 219.

⁸⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal, op. cit.*, p. 100.

Conforme a estas medidas, fueron nombrados nuevos funcionarios encargados de la recaudación de impuestos en 24 de los pueblos más importantes de Nueva España. Cada uno, era asistido por un contador, escribientes y guardias, colectaba el impuesto de 6 % sobre todas las ventas y el impuesto especial del pulque. Las aduanas cobraban el derecho de alcabala y de entrada y salida de mercancías en los puertos. Mientras que en las zonas mineras había también oficiales de hacienda encargados de cobrar los diversos impuestos. Hacia 1776, sólo en lugares distantes o muy aislados continuaban los particulares cobraban y tomaban 14 % de lo recaudado como pago por su trabajo.⁸⁷ El resultado de esta vasta reforma fiscal produjo un aumento extraordinario de los ingresos en la Hacienda Real novohispana.

Para llevar una contabilidad muy acuciosa de sus transacciones, y seguir la pista a los fondos reales y el uso que de ellos se hacía, los funcionarios del tesoro virreinal pronto se vieron obligados a mejorar las técnicas contables.

En la Ciudad de México se estableció un tribunal de cuentas enteramente independiente de la Audiencia, que practicaba auditorías sobre todas las contabilidades, excepto las concernientes a la recolección de ciertos impuestos determinados, para lo cual se adoptaron procedimientos especiales. Se exigían declaraciones anuales a los funcionarios del tesoro de todo el país, y cada año se hacía un inventario de fondos disponibles. Se produjo un relajamiento al poner en práctica estos procedimientos y cuando se introdujo el sistema de intendencias en 1786, en varias ocasiones se intentó consolidar el sistema.⁸⁸

En el reinado de los Borbones, sobre todo durante Carlos III, a finales de siglo XVIII, se hicieron esfuerzos para mejorar prácticamente todos los aspectos de la administración financiera y combatir el arriendo fiscal. Todos estos esfuerzos fueron conocidos como las reformas borbónicas. “Esta tendencia constituyó un paso definitivo para fortalecer y regularizar la estructura burocrática y para abandonar la naturaleza de prebenda que tenía la

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 100-101.

⁸⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 219.

administración colonial española. Con las reformas borbónicas el arriendo fiscal fue desapareciendo gradualmente”.⁸⁹

En suma, hacia finales del virreinato, los procedimientos de contabilidad y auditoría eran excesivamente complejos y confusos. En las diversas jurisdicciones y en las distintas fases de la Hacienda Real prevalecían sistemas diferentes. Nunca fue establecida la responsabilidad central. Los intentos de reforma realizados con la iniciativa borbónica no produjeron todos los resultados esperados, pero sirvieron para una centralización de la administración financiera en el virreinato. De forma paralela, la profesionalización y la carrera administrativa en este periodo hicieron factible seguirlo en el personal que laboraba en la administración financiera del virreinato.

La venta de cargos en el virreinato

Durante los 50 años de la Conquista, los altos puestos gubernamentales de la Nueva España se hallaban firmemente acaparados por españoles peninsulares, escogidos por sus hojas de servicio y su lealtad al rey. Un primer intento de ordenamiento en la organización de los oficios aparece en 1769. Una circular del virrey ordenaba que en vista de que constantemente hay oficios vacíos, se dé cuenta sobre ellos porque sus dueños mueren sin renunciarlos, debido a que no se da noticia al virrey de cuando quedan vacíos, causando un perjuicio particular a la Hacienda Real.

Por ello se ordena que se informe sobre todos los alguaciles mayores, regidores, alcaldes, provinciales de minas y registros, juzgados de difuntos y censos de provincias y comarcas, tesorero de ellas, procuradores y otros que tengan calidad de vendibles y renunciables, con el día de la fecha del remate o renunciación de cada uno y del que fueren recibidos. A los que estuvieran vacíos por defecto, renunciación u otro accidente. Esto debía hacerse cada cuatro años para poner los oficios a remate y que la Hacienda Real obtuviera el cobro conveniente.⁹⁰

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ Rodolfo Figueroa A., *las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, pp. 63-64.

En materia de reclutamiento de funcionarios y construcción de la administración pública, Nueva España presentaba características que lo distinguen de muchos de los países en desarrollo. México pertenece a la primera generación de países colonizados después de la Edad Media. Por ello, hay que considerar que “desde la caída de Tenochtitlan, en 1521, hasta la Independencia en 1821, hay tres siglos a través de los cuales se formó y desarrolló un sistema complejo de gobierno y una sociedad que constituyó en sí una base sólida para el surgimiento de la nueva nación. Algunas de las prácticas administrativas que surgieron durante ese proceso son una constante durante dicho periodo y se conservan, en cierta medida, en el México de hoy”.⁹¹

De acuerdo con Figueroa (1981), el rey trataba de impedir que la familia del virrey se ligara a la sociedad de las colonias para que no se crearan compromisos familiares y vínculos de grupo. No obstante, los virreyes permitieron y aun fomentaron el enlace de sus familiares con los vecinos de la Ciudad de México. Ello creó lo que entonces se llamó “compadrajés” y derivó en favoritismo. El rey dictaba una gran cantidad de ordenanzas para desalentar los parentescos, pero a pesar de ello estas prácticas continuaron. Fue así que se decidió que ningún criado allegado o pariente de los ministros de la Audiencia, pudiera ser nombrado para ejecutar las resoluciones. La distancia de las colonias, respecto a la metrópoli, propició el manejo administrativo independiente del virrey y la Audiencia y, por tanto, se crearon favoritismos, localismos y formas de corrupción. Durante este período, aunque la estabilidad política o el bienestar de los ciudadanos no constituían una prioridad en el comportamiento administrativo, sí lo era la repartición y disfrute del botín de la colonia.⁹²

La Audiencia —nos dice Figueroa (1981)— tenía escribanos de carrera que eran nombrados por el rey. Era requisito que fueran graduados en la Facultad de Leyes. No obstante, previo a su nombramiento, el escribano debía pasar un examen ante el presidente y los oidores, quienes podían reprobalo y suspenderlo por un año si fallaba la primera vez. Podían inhabilitarlo para usar su profesión si fallaba la tercera. Este tipo de reglas fueron abono fértil para la componenda y los arreglos informales. Es probable que

⁹¹ *Ibidem*, p. 59.

⁹² *Ibidem*, p. 61.

antes de exponerse a tales situaciones, todo abogado y escribano llegaban a un previo acuerdo político.⁹³ La Audiencia llegó a ser independiente, más de los otros órganos del gobierno novohispano.

Por su parte, Schaeffer (1955) señalaba dos prácticas en la selección de personal en el virreinato. Una era la rotación del personal administrativo en tiempos cortos y otra era la venta de cargos públicos. Ambas con consecuencias nefastas en el manejo de los asuntos administrativos del mundo novohispano:

La primera y menos importante era el sistema de rotación del personal administrativo. Los términos del mandato, aun para los virreyes, eran relativamente cortos. Los gobernadores y corregidores estaban sujetos a frecuentes transferencias, y la ley les prohibía servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedades o negocios. Esta medida tenía por objeto impedir el peculado, la explotación, la insubordinación y la corrupción. La segunda práctica, la más importante, consistía en la venta de los puestos públicos. Un gran número de éstos, generalmente con excepción de los judiciales, se vendían a los mejores postores. Hasta los secretarios del virrey conseguían por compra tan deseada posición.⁹⁴

En relación con los nombramientos de los cargos en Nueva España, todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba celosamente reglamentado por la ley y bajo supervisión general directa del virrey. La venta de cargos públicos fue muy común en la época de los Habsburgo, mientras que en la etapa de los Borbones está práctica comenzó a desaparecer. De acuerdo con Gordon Schaeffer (2003): “Conforme se desarrolló este sistema, los empleos públicos pudieron adquirirse por breves períodos o como cargos vitalicios. Se permitía su reventa con la condición de que se pagará al tesoro real un porcentaje determinado sobre el precio de venta. Eventualmente llegó a ser posible pasar los puestos a los hijos y aun a generaciones subsecuentes. [...] a principios del siglo XVIII, la mayoría de los empleos municipales eran hereditarios y de propiedad privada”.⁹⁵

⁹³ *Ibidem*, pp. 61-62.

⁹⁴ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 220.

⁹⁵ *Ibidem*.

Por lo que corresponde a las ventas de puestos públicos existió el germen de un sistema de “botín” mediante el cual las aduanas o escribanías más ricas eran más disputadas debido a que rendían mayores beneficios económicos. No obstante, muchas leyes, ordenanzas y cédulas, tal vez por rumores o pruebas de corrupción, establecieron restricciones estrictas en el reclutamiento de personal novohispano. “El 30 de julio de 1769, el rey publica un bando que ordena que todas las personas que no hayan atendido debidamente sus oficios los pierdan, que se haga un remate en favor de la Real Hacienda y que los funcionarios morosos sean castigados de acuerdo con la Ley Séptima, título 22”.⁹⁶ Por ello, existen evidencias de algunos cargos puestos a la venta en diversas regiones de Nueva España.⁹⁷

De acuerdo con López (1980) en los cabildos de españoles, cuerpos importantes para el orden de las ciudades y villas de vecinos activos en la economía novohispana, se introdujo desde 1591 la venta de los oficios, debido a las penurias del Real Erario. El cabildo seguía teniendo una importancia social, aunque era débil políticamente debido al control central de la corte que enviaba sus corregidores (funcionarios reales que se adjuntan al cuerpo colegiado del ayuntamiento). Los criollos y españoles con poder local competían por los puestos. En este caso, las familias con posibilidades lograban adueñarse de ellos, para perpetuar su influencia como élites locales.⁹⁸ Además del prestigio para sus miembros, el cabildo tenía influencia en el comercio y otras actividades económicas de las villas y ciudades. En la esfera local, los cabildos podían modificar y desvirtuar muchas disposiciones generales las cuales eran interpretadas y ejecutadas de manera discrecional de acuerdo con sus intereses locales. Por ello, Diego G. López Rosado enfatiza: “Otros oficios vendibles eran los de ensayador y maestro en la casa de moneda. Para obtenerlos había que acudir a las subastas públicas en las que eran rematados y, obteniendo el puesto, había que asegurar su buen desempeño con una fianza. La compra y el afianzamiento eran posibles sólo a las familias ricas y poderosas localmente”.⁹⁹

⁹⁶ Rodulfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., pp. 63-64.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 62-63.

⁹⁸ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal*, op. cit., p. 145.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 146.

Al respecto, las mayores consecuencias fueron las adquisiciones de las alcaldías mayores y corregimientos (que no eran legalmente ventas, sino arreglos con los virreyes). En éstos, los virreyes por *motu proprio* podían designar tales autoridades distritales, debían hacerlo en atención a los méritos del designado, aunque en la práctica estos arreglos y componendas desvirtuó su función. Mediante la designación del virrey eran creados “repartimientos perpetuos”, es decir, el oficio a favor de una persona, quien lo disfrutaría de por vida, salvo remoción por actuación notoriamente injusta.¹⁰⁰ Para lograr el puesto y evitar la remoción, siempre estaba la componenda.

Dentro de la estructura administrativa del virreinato, los funcionarios locales tenían importancia política y administrativa en la organización administrativa. El alcalde mayor, así como como el corregidor, era un verdadero gobernador y juez dentro de su distrito. Utilizaban e imponían sus facultades y poderes en la producción y el mercado de su jurisdicción los bienes que mayor provecho les traían; también controlaban la extracción e introducción de los artículos. “De ahí que ciertas alcaldías mayores, como la de Oaxaca —por la producción de grana cochinilla— fueran muy ambicionadas. Los alcaldes organizaban la explotación de los indígenas para su provecho y enriquecimiento”.¹⁰¹

Cabe señalar lo siguiente: bajo los alcaldes mayores y los corregidores, quienes eran por lo general españoles peninsulares, estaban sus “tenientes”, que eran funcionarios menores con funciones administrativas bajo la tutela de los alcaldes mayores y los corregidores. Los “tenientes” ocupaban cargos que se vendían también y fueron particularmente poderosos en distintas localidades. Por ello: “Del estudio de los tenientazgos podrían sacarse valiosas noticias sobre las familias de criollos y mestizos que se encaramaron en distintas zonas, con un poder inmediato sobre la población, verdaderos grupos de poder que se perpetuaron como élites locales, bajo la apariencia de un gobierno bien centralizado en Nueva España”.¹⁰²

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibidem*, pp. 146-147.

A través de su larga historia, la administración del virreinato siempre evidenció una política clara de la selección de personal. Los monarcas españoles parecieron comprender la importancia de una adecuada selección de personal para mantener el control de sus territorios.¹⁰³ No obstante, el mayor interés no se concentraba en conseguir hombres que administraran bien y con experiencia administrativa, sino preferentemente hombres leales al rey y a la madre patria como principales atributos para su designación real. La lealtad era una de las mayores virtudes que deberían tener los candidatos a un cargo en el virreinato de Nueva España.

Durante el primer siglo del Imperio, el control sobre el personal se ejercía tanto sobre los funcionarios como los particulares que llegaban al Nuevo Mundo. Se instituyó una cuidadosa criba por medio de la Casa de Contratación, para impedir que fuera a las colonias quienes no pudieran ser considerados súbditos leales y cristianos de la Corona de Castilla. Con el tiempo, el privilegio de trasladarse a las colonias se hizo extensivo a todos los habitantes de España, pero, respecto a los funcionarios importantes, continuó la selección cuidadosa hasta que ocurrió la Independencia.¹⁰⁴

No obstante, en el virreinato, no se desarrolló ninguna técnica particular para incorporar a los funcionarios de mayor jerarquía. La selección para estos cargos permaneció en gran parte por varios factores: sobre la base del favoritismo cortesano, del rango nobiliario; de los servicios a la Corona; y de las ligas con el Consejo de Indias. Varios historiadores han observado algunas tendencias generales:

Pereyra advierte que durante el reino de los Habsburgo todos los virreyes fueron Grandes de España; pero después de que los Borbones llegaron al trono se favoreció a los nobles de menor jerarquía. Desde el nombramiento de Fuenclara (1742-1746), ningún Grande fue escogido para el puesto más alto hasta que se designó al Marqués de Branciforte en 1794. Alamán, citado por

¹⁰³ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana, op. cit.*, p. 219.

¹⁰⁴ *Ibidem.*

Pereyra, indica que durante los Borbones todos los virreyes nombrados eran militares o marinos de carrera. Haring hace una observación semejante, pero también llama la atención sobre el hecho de que 11 de los 72 virreyes de la Nueva España fueron obispos.¹⁰⁵

Mientras que para Schaeffer (1955) además de los altos puestos de las Indias, casi todos los puestos menores, como los de gobernador, oidor y funcionario del tesoro, se cubrían con españoles criollos. No obstante, que se les concedieron algunas posiciones de menor importancia; llegaron a dominar los ayuntamientos, fueron admitidos en muchos puestos eclesiásticos y en ocasiones pudieron elevarse hasta los tribunales importantes y aún hasta la Audiencia. Por ello, era importante el papel del virrey:

En su carácter de vicepatrón, el virrey era responsable de la selección de funcionarios de la jerarquía eclesiástica, en la cual también predominaban los peninsulares. En contrario, el número de españoles americanos, llamados criollos, crecía de continuo. Muchos eran hijos de funcionarios españoles que no regresaron a España. El hecho de que no fueran elegibles para los puestos más importantes del gobierno creó en ellos un amargo resentimiento que fructificó plenamente en el movimiento de la Independencia.¹⁰⁶

En suma, estaba claro que en hacia 1807, las corrupciones habían alcanzado, el nivel de escándalo. Esto se debía a las malas artes, pactos clandestinos y viciosos de los interesados en las renunciaciones de los oficios vendibles, por lo que fueron la causa de que se prohibiera que en las renunciaciones de oficios hubiera pacto oculto o contrato privado.¹⁰⁷ Además, se decretó que eran nulas y sin efecto las escrituras que no jurasen la ausencia de pactos ocultos.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 220.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., pp. 64-65.

Reclutamiento y selección en la burocracia novohispana

El primer contacto de los funcionarios públicos con el gobierno se establecía en el momento de su reclutamiento, el cual generalmente estaba sujeto a ciertas normas y requisitos. A lo largo del gobierno de los Habsburgo, la selección estuvo basada en el favoritismo cortesano, el rango nobiliario, los servicios prestados a la Corona y las ligas con el Consejo de Indias. Condiciones indispensables, debido a la importancia que para este efecto tenían la confianza y la lealtad personales al rey.¹⁰⁸

Los altos puestos en las Indias, casi todos los menores, como la de gobernador, oidor y funcionarios de real hacienda, eran cubiertos con españoles peninsulares. El virrey en su carácter de vicepatrón era responsable de seleccionar a los funcionarios de la jerarquía eclesiástica y en ella también predominaban los españoles. Además de la “prohibición de servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedad o negocios y al propio sistema de rotación del personal administrativo, que fijaba periodos relativamente cortos del mandato, estando por lo tanto sujetos a frecuentes transferencias”.¹⁰⁹ Por ello, el número de personas elegibles, para poseer los requisitos antes mencionados tendía a reducirse de manera correlativa.

La práctica de vender los puestos públicos, considerada por los Habsburgo como una fuente de cuantiosos ingresos para el erario, desvirtuó con el transcurso del tiempo las normas primitivas de reclutamiento de los funcionarios públicos.

Con excepción de los cargos judiciales, la mayor parte de los cargos públicos se vendían al mejor postor y todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba cuidadosamente reglamentado por la ley y bajo la supervisión general del virrey.¹¹⁰

Para López (1980) a medida que fue desarrollándose este sistema, los empleos públicos se adquirirían por breves periodos o como cargos vitalicios. Estaba permitida su reventa, con la condición de pagar a la hacienda real un

¹⁰⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 170.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 170-171.

porcentaje determinado sobre el precio de venta y también era factible heredar los puestos a los hijos y aún a generaciones subsecuentes. Haring (1947) advierte que “a principios del siglo XVII, la mayoría de los empleos municipales eran hereditarios y de propiedad privada. Gracias a la existencia de puestos comprables, el elemento criollo pudo abrirse paso hacia la administración pública novohispana, pasando por encima de la población inicial y a mediados del siglo XVIII, la dos quintas partes de los cargos públicos de la Nueva España ya estaban en su poder”.¹¹¹ Cuando los Borbones llegaron al gobierno de España, resultaba ya evidente el deterioro sufrido por el sistema de reclutamiento del personal administrativo y de las grandes consecuencias que trajo consigo para la Hacienda Real y la estabilidad política del imperio español.

Todas las reformas borbónicas tuvieron como sentido político final el de cancelar una forma de gobierno e imponer otra. Pero en el conjunto pueden distinguirse las encaminadas a transformar el régimen político implementado por los Habsburgo, los que efectuaron el cuadro administrativo esa política y las destinadas a modificar la economía y la hacienda coloniales.¹¹²

De acuerdo con López (1980), hubo un esfuerzo desplegado por los Borbones para eliminar a los criollos que ocupaban puestos administrativos para sustituirlos por españoles peninsulares, seleccionados entre los nuevos cuadros de administradores profesionales al servicio del rey. La acción depuradora en materia de reclutamiento alcanzó a casi todos los niveles administrativos, creando un profundo descontento, que habría de aflorar con fuerza en el movimiento de independencia. A pesar de la profusa reglamentación expedida durante esta época, no fue posible crear un cuerpo eficiente y honesto de funcionarios, leal a la Corona y respetado por la comunidad donde operaban. Al contrario, la regla fue el funcionario venal que no le interesaba su honorabilidad, sino por el reforzamiento de la concepción patrimonialista de los cargos públicos. Este problema pasará con diferentes variantes al México independiente del siglo XIX.

¹¹¹ Clarence Haring, *The Spanish Empire in America*, p. 105.

¹¹² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, op. cit., p. 171.

Salarios en la burocracia novohispana

En este apartado con datos de López (1980), se describen los gastos para la jerarquía militar y la jerarquía burocrática, es decir, los empleados públicos. Aunque el autor enumera datos de la jerarquía eclesiástica debido a que el virreinato era una empresa de conquista, también funcionaban como un cuerpo de conversión de los indios al cristianismo. En este apartado, nos interesa sólo lo relacionado con las jerarquías militar y civil; aunque los datos sólo sean de carácter indicativo, sirve para darnos una idea del número de empleados y sus salarios en la burocracia novohispana.

En relación con la jerarquía militar, de acuerdo con el estado de gasto del gobierno que se formó por orden del conde de Revillagigedo, tomando los datos de 1784 a 1789, los recursos destinados al mantenimiento del ejército eran los siguientes: tropas de línea (\$1 339 458 pesos); milicias (\$169 140 pesos); manutención de los presidios o puestos militares (\$1 053 706 pesos); vestuario y alimento de los presidios (\$47 268 pesos); arsenal y astillero del puerto de San Blas (\$93 004 pesos); gastos diversos para las fortificaciones para los buques de guerra en Veracruz y otros (\$1 000 000 pesos); haciendo un total en gastos para el mantenimiento del ejército \$3 702 576 pesos.¹¹³

Siendo el promedio de ingresos anual en estos años cercano a los \$19 500 000.00, el conjunto de gastos militares resultaba superior al 19 %. Mientras que Humboldt, con base en el presupuesto de 1803, estimaba el total de los gastos de guerra en \$4 000 000.00. Para 1792, los gastos de guerra se tasaron para la tropa reglada, en \$1 507 000.00; la milicia, \$292 000.00, y los presidios, la suma de \$1 079 000.00. Conforme a los ingresos totales recaudados en 1803, ascendieron a \$20 000 000.00, los gastos de guerra absorbieron 25 %. “De conformidad con los datos de Humboldt para 1803 que registra 9,919 hombres de tropa reglada, con gasto de \$1 800 000.00 y de 22 277 hombres en el cuerpo de milicias, con gasto de \$350 000.00, el resultado sería que los salarios del ejército serían de \$181.47 para la tropa reglada y \$15.71 para el cuerpo de milicias”.¹¹⁴

¹¹³ *Ibidem*, p. 179.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 179-181.

Por lo que se refiere a la jerarquía civil, el virrey José de Iturrigaray, a principios de 1803, formuló un nuevo estado de las rentas públicas y de sus gastos de administración, en términos más precisos, pero que es posible aprovechar para estimar la proporción de los mismos:

Tabla 3. Gastos de administración del virrey José de Iturrigaray (1803)

Concepto	Pesos
I. Gastos de administración	
Sueldos de hacienda: del virrey, del comandante general de las provincias internas, de los intendentes, de los secretarios de varias dependencias y pensiones a los jubilados	2 000 000
Gastos en remesas de fondos de una a otra provincia y a España	750 000
Compra de materias primas para las especies estancadas, esto es, tabaco, pólvora, etc.	1 200 000
Gastos de fabricación en la casa de moneda y en las manufacturas de tabacos y pólvora	1 300 000
Total	5 230 000
II. Cargas de la masa común	
Defensa militar, navíos, lanchas cañoneras, tropa de línea, milicia, presidios y presidiarios	2 000 000
Fortificaciones, arsenal y astillero de San Blas, almacenes, consumo de pólvora para el ejercicio de la tropa	800 000
Sueldos de las audiencias y de los misioneros, averías	250 000
Pensionados	200 000
Hospitales y reparos de los edificios reales	400 000
Total	7 780 000
III. Cargas ultramarinas	
Producto líquido del estanco del tabaco	3 500 000
<i>Idem</i> del estanco de naipes	120 000
Pensiones asignadas sobre los ramos de vacantes, de los cuales se envía además la tercera parte a Madrid para el Montepío de Militares	60 000
Compra de azogue en Alemania	500 000

Productos de medias anatas y otros derechos sobre el clero, aplicado a la fábrica de cañones de Jimena	100 000
Situados de las colonias de Asia y América	3 500 000
Total	7 780 000
Lo que se recauda asciende a	20 000 000
Los gastos ascienden a	17 000 000
Restan a la tesorería de México a fin de año	2 320 000
Sumas enviadas a la Tesorería Real de Madrid	
De los estancos del tabaco y naipes	3 620 000
Sobrantes de las cajas de México	2 320 000
Total	5 940 000

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, p. 183.

Conforme a las cifras presentadas por el virrey Iturrigaray, los gastos de administración y las compras de especies estancadas, representaron 88.4 % de los \$20 000 000 estimados como recaudación total.¹¹⁵ Mientras que la jerarquía civil en el virreinato tenía la Real Audiencia en México, la cual tenía como presidente al virrey y contaba con un regente, con sueldo de: \$9 000.00; 10 oidores, cinco alcaldes del crimen y tres fiscales, con \$4 500.00 cada uno; un teniente de alguacil mayor, un canciller, cuatro relatores de lo civil y dos de lo criminal; tres agentes fiscales de Real Hacienda, dos de lo civil y dos de lo criminal; un tasador, juez repartidor de autos y comisiones, cuatro porteros de la audiencia, dos de la sala del crimen, tres abogados de indios, cuatro de pobres, nueve receptores y cuatro procuradores. Pero en lo que toca al cuerpo de la Real Audiencia, se reformó por orden real del 4 de mayo de 1788, en cuya virtud se redujo a un regente con \$6 750.00, ocho oidores,

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 184: “Los 12 primeros virreyes de la Nueva España percibieron un sueldo de 8 000 ducados; Felipe II lo subió a 20 000, sin contar un sueldo de seis meses para el viaje de ida y otro tanto de para el de vuelta. En tiempos del virrey Marqués de Croix (1788-1771), ascendía a 60 000 y Humboldt menciona que Bucareli y el Marqués de Branciforte alcanzaron un sueldo anual de \$80 000.00. Los intendentes tenían \$6 000.00 anuales de sueldo, excepto el de Arizpe, que recibía \$7 000.00”.

cuatro alcaldes y fiscales, con los mismos sueldos anteriores. También había un departamento para la glosa atrasadas con 16 ministros de \$1 600.00 cada uno y 10 oficiales, a \$600.00 cada uno.¹¹⁶ Al respecto puede verse la tabla 4, que contempla los empleados y sueldos del virreinato:

Tabla 4. Empleados y sueldos en el virreinato

Organismo	Empleados	Sueldos
Contaduría de Tributos (1789)	15	\$18 3000.00
	1 juez contador	\$4 000.00
	amanuenses	\$400.00
	1 asesor	\$400.00
	1 oficial mayor	\$2 300.00
	1 oficial segundo	\$1 400.00
	1 oficial tercero	\$1 200.00
	1 oficial cuarto	\$1 000.00
	1 oficial quinto	\$800.00
	1 oficial sexto	\$600.00
	1 oficial séptimo	\$500.00
	1 escribano	\$1 300.00
	4 comisarios	\$1 000.00
Recaudación del medio real de ministros	\$16 423.00	
	1 oidor	\$994.00
	protector de indios	\$300.00
	contador general de tributos	\$600.00
	canciller de la audiencia	\$139.00
	4 relatores de lo civil	\$250.00
	2 relatores de lo criminal	\$500.00
	2 escribanos mayores	\$1 500.00

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 184-185.

	2 escribanos mayores de cámara	\$1 000.00
	1 escribano de la sala del crimen	\$1 060.00
	1 teniente escribano	\$500.00
	1 asesor de la contaduría	\$100.00
	1 relator del juzgado	\$400.00
	1 archivero de la secretaría	\$800.00
	1 oficial segundo de la real caja	\$100.00
	abogados de indios	\$447.00
	2 abogados de lo criminal	\$216.00
	6 porteros de la audiencia	\$300.00
	1 portero de la secretaría	\$300.00
	1 procurador de indios	\$178.00
	1 intérprete de indios	\$354.00
	2 solicitadores de indios	\$200.00
	1 ministro ejecutor	\$129.00
	1 glosador	\$100.00
En el caso de las alcabalas	Superintendencia	\$5 000.00
	1 Asesor	\$1 000.00
	4 merinos	\$450.00
	1 escribano	\$1 000.00
	1 oficial	\$500.00
	1 portero	\$300.00
Contaduría general	1 contador	\$3 000.00
	1 oficial mayor	\$1,200.00
	1 oficial segundo	\$1 000.00
	1 oficial tercero	\$800.00
	1 oficial cuarto	\$600.00
	1 escribiente	\$400.00
	5 escribientes	\$300.00

Contaduría de viento	1 oficial Mayor	\$1 000.00
	1 oficial segundo	\$800.00
	1 oficial tercero	\$700.00
	1 escribiente	\$300.00
Mesa de guías y marchamo	1 oficial primero	\$800.00
	1 oficial segundo	\$700.00
	1 oficial tercero	\$650.00
	1 marchamista	\$500.00
Tesorería	1 tesorero	\$3 000.00
	1 oficial mayor	\$600.00
	2 contadores de moneda	\$500.00
Alcaldía y vistas	1 alcaide	\$1 200.00
	2 vistas	\$3 000.00
	1 vista	\$1 000.00
	1 segundo alcaide	\$1 000.00
	1 guarda almacén	\$650.00
Resguardas	1 comandante	\$1 200.00
	1 teniente	\$1 000.00
	1 segundo	\$700.00
	1 guarda mayor	\$650.00
	3 cabos	\$35.00
	20 rondas	\$400.00
	35 guardas	\$345.00
Cobradores	Uno de leña y carbón (14 % sobre cobranza)	\$640.00

Elaboración propia con base en Diego G. López Rosado, La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal, pp. 186-187.

De acuerdo con López (1980), en las aduanas foráneas había un número importante de empleados de la administración novohispana. Entre los em-

pleados y sus salarios, el autor enlista los siguientes: “El administrador de Puebla percibía \$2 800.00; el de Oaxaca \$2 200.00; el de Querétaro, \$2 000.00; el de Guadalajara, \$3 500.009; y el de Tampico recibía \$800.00. Los contadores fluctuaban de \$1 000.00, el de Puebla; a \$1 600.00, el de Oaxaca; a \$1 100.00, el de Querétaro; \$1 600.00, el de Guadalajara. En tanto en Tampico no había contador. Los sueldos de los guardas variaban de \$200.00 a \$350.00 y así más o menos las demás categorías inferiores de empleados”.¹¹⁷

Dentro de las mismas aduanas establecidas para el cobro de las alcabalas, trabajaban los empleados encargados del cobro de la renta de pulques. En la de México, había un superintendente con \$1 000.00 y un oficial con \$800.00. “En la garita de entrada había un guarda mayor, con \$1 100.00; un primer guarda escribiente, con \$700.00; un segundo, un tercero y un cuarto, con \$600.00 cada uno; un primer guarda evaluador, \$650.00, y un segundo con \$550.00. Las aduanas foráneas, según el volumen de sus recaudaciones, se integraban con empleados de sueldos fijos o por un tanto por ciento, que fluctuaba entre 10 % y 45 %”.¹¹⁸ El poderoso Estanco del Tabaco tenía en la Ciudad de México, en 1788, las oficinas, con sus respectivos empleados y sueldos anuales, como lo muestra la tabla 5:

Tabla 5. Empleados y sueldos en el Estanco de Tabaco en la Ciudad de México (1788)

Cargo	Empleados	Sueldo
Dirección General	1 director general	\$6 000.00
	1 asesor	\$1 500.00
	1 escribano	\$500.00
	1 portero	\$600.00
Contaduría General	1 contador general	\$4 000.00
	1 oficial mayor	\$2 500.00
	1 oficial segundo	\$2 000.00
	1 oficial tercero	\$1 500.00

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 187.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 188.

	3 empleados	\$1 000.00
	3 empleados	\$900.00
	3 empleados	\$800.00
	3 empleados	\$700.00
	3 empleados	\$600.00
	3 empleados	\$500.00
	4 empleados	\$400.00
	1 archivero	\$1 000.00
	1 portero	\$500.00
	1 tesorero general	\$3 000.00
	1 oficial mayor	\$1 125.00
	1 oficial segundo, 1 oficial cajero y 1 primer cobrador de libranzas	\$750.00 cada uno
	1 segundo	\$525.00
	1 tercero	\$450.00
	1 contador de moneda	\$525.00
	Otro	\$525.00
Almacenes Generales	1 administrador	\$1 600.00
	1 fiel de peso	\$1 350.00
	1 oficial inventor	\$1 110.00
	1 un segundo	\$550.00
	2 mozos	\$150.00
Administración General del Arzobispado de México	1 administrador general	\$4 000.00
	1 contador	\$1 500.00
	1 oficial mayor	\$1 000.00
	1 segundo	\$800.00
	1 tercero	\$700.00
	1 cuarto	\$600.00

Administración de Estanco del Tabaco en la capital	1 administrador y cajero	\$2 200.00
	1 oficial de libros	\$1 000.00
	1 escribiente	\$600.00
	1 tercenista	\$800.00
	Otros	\$700.00
	2 recontadores de cigarros	\$912.00
	2 mozos	\$180.00
	64 estanquilleros	\$476.45 (premio promedio)
Resguardo unido de la capital	1 comandante	\$400.00
	1 teniente	\$2,000.00
	1 guarda mayor y 3 cabos	\$500.00 (todos)
	20 guardas rondas	\$500.00
	38 guardas de garitas	\$50.00
Resguardo de la administración general para las visitas y demás atenciones del servicio	5 visitadores	\$1 000.00 c/u
	5 tenientes	\$800.00
	14 guardas	\$500.00
	7 guardas patricios	\$400.00
	1 guarda veredero	\$500.00
	1 escribano	\$400.00

Elaboración propia con base en Diego G. López Rosado, La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal, pp. 188-189.

En la administración novohispana, destacaba el Estanco del Tabaco donde la fábrica tenía un total de 6 637 operarios, que representaban 93.8 % del total, compuesto de más mujeres que hombres que trabajaban a destajo. Sus labores consistían en la elaboración de puros y cigarros, tanto como en su envoltura y recorte. El ingreso anual de los recortadores y envolvedores a destajo, iba de los \$216.00 a los \$120.00. Los cigarreros y pureros, trabajando a destajo, podían obtener un jornal que iba de \$0.50 a \$1.00 por día útil. Una muestra de la relevancia que tuvo este organismo en las nuevas actividades

del virreinato para propiciar la producción y comercialización de productos de Nueva España, la cual será descrita más adelante.

Impacto de las reformas borbónicas en la burocracia patrimonial del virreinato

El tema de la reforma borbónica es tan profundo que un apartado no es suficiente, pero sólo se destaca su importancia en la segunda parte de Nueva España y como antecedente de la Independencia. La reforma borbónica en América puede ser considerada como una de las transformaciones de una organización de dominación a otra distinta, con un alto grado de éxito. Las opiniones en contra que pesan sobre los pueblos hispanoamericanos no ofrecen los créditos debidos a esta gran transformación que, como modernización política de una gran porción continental del mundo, no tuvo ni tiene paralelo en la historia por la escala y resultados con que se llevó a cabo.¹¹⁹

La reforma borbónica en España y en sus dominios americanos, efectuada en el siglo XVIII, fue estimulada directamente por el grado de decadencia suscitado en la centuria precedente. Durante el reinado de Carlos II, el imperio hispánico se había convertido en la más codiciada presa de los modernos Estados surgidos en Europa, al mismo tiempo que los grandes señores se habían posesionado del Estado, barco a la deriva pasmado de Carlos II. España estaba en crisis, la economía había declinado a su nivel más bajo: muchas industrias cerraron, la moneda fue devaluada, los alimentos escasearon y por doquier surgieron levantamientos populares. Al mismo tiempo, ocurrió la más grande depresión demográfica de la Península, pues de 8.5 millones de habitantes la población disminuyó a siete.¹²⁰

El interés reformador de los Borbones también alcanzó a sus colonias americanas como Nueva España. El objetivo era lograr una mayor articulación directa entre la metrópoli y las colonias, al mismo tiempo que evitar la intromisión británica que ya era evidente. El esfuerzo reformador

¹¹⁹ Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, p. 135.

¹²⁰ Omar Guerrero, "El legado administrativo novohispano", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 136.

puede detectarse desde las primeras décadas del siglo XVII, pero, sin duda, es más observable a mediados de dicho siglo.

Así, entre las primeras medidas que se tomaron en Nueva España estuvo la transformación de los mecanismos de recaudación. Se procuró terminar con el arrendamiento a particulares y poner en manos de la Corona la tarea del cobro de impuestos.¹²¹

En 1754, la monarquía dio por terminado su acuerdo con el Consulado de Comerciantes para el cobro de los impuestos derivados del comercio, llamados alcabalas. Entonces tuvo que nombrar oficiales reales para que se hicieran cargo del cobro de las alcabalas, por lo menos, en la Ciudad de México. En 1763 se creó un cuerpo de directores generales para que asumieran el monopolio del mercurio y de la Casa de Moneda; y se nombró visitador para la Nueva España nada menos que a José de Gálvez, declarado partidario de la reforma y ministro convencido de la poca lealtad de los súbditos americanos.¹²²

Las consecuencias de las reformas borbónicas en Nueva España fueron determinantes para la centralización de actividades gubernamentales y en la ruta de una mayor modernización en el mundo novohispano. Para elaborar la nueva política, los españoles tomaron experiencias de otros países. “Algunas reformas consistieron en rescatar del deterioro en que habían caído muchas disposiciones del pujante siglo XVI y adecuarlas a las circunstancias del momento, otras, las más novedosas fueron copiadas de la administración francesa, donde habían sido probadas con éxito. Para la casa de los Borbones, Felipe V y Carlos III, con sus ministros, fueron grandes monarcas innovadores”.¹²³

Ordenada por Carlos III, la Visita General a Nueva España a partir de 1765 estaba proyectada dentro de marcos políticos muy precisos, entre la que destacaba la vigorización de los productos fiscales de la Real Hacienda. Por consiguiente, los cambios previstos estaban bien planeados y calculados, debido a la adecuada información que nutrió a las tres instrucciones

¹²¹ Armando Pavón Romero, “La Administración pública. Época colonial”, *op. cit.*, p. 70.

¹²² *Ibidem.*

¹²³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, *op. cit.*, p. 92.

que recibió José de Gálvez para efectuar la Visita General. La reforma tributaria era un cambio de hondas, consecuencia de transformaciones sociales, pues fue orientada preferentemente al incremento de las rentas de la Real Hacienda, suprimiendo la evasión fiscal, extinguiendo los contratos y los arriendos ruinosos, así como haciendo rendir más a la tributación establecida. “La reforma tributaria provocó cambios trascendentales: hizo efectiva la supresión del arriendo de la alcabalas —concesionados en el consulado de comerciantes de México, la corporación más poderosa del Virreinato— e implementó el monopolio de tabaco. Ambos trabajos fueron “obras de romanos”, muy adecuadas al carácter de Gálvez, quien los ejecutó con gran acierto y con mucha severidad”.¹²⁴

La reforma borbónica había provocado una tasa de crecimiento económica nunca antes vista. La producción de oro y plata se triplicó en el periodo de 1740-1803. Como consecuencia de lo anterior, la minería fue el más importante detonante de la expansión del poder adquisitivo de la población y el incentivo natural que estimula la producción, distribución y venta de una gran variedad de artículos que se importaban y exportaban de España, y de productos agrícolas de la provincia mexicana hacia los centros mineros y las principales ciudades del país. Esta prosperidad colonial no era la intención de la Corona española, que por todos los medios elaboró una gran cantidad de ordenanzas de control, restricción y sujeción para tratar de frenar cualquier competencia de las colonias de la Metrópoli, y sobre todo evitar su propio crecimiento por temor de perder fuerza y presencia.¹²⁵

Para Guerrero (1994), la Instrucción de Carlos III sirvió de marco de competencia superior a la Visita General, se previó el estudio cuidadoso de la posible implementación de las intendencias en Nueva España, lo que significaba un cambio de régimen de enorme importancia. La Visita General fue más allá de las instrucciones, debido a la dinámica social que provocó. Suscitó una serie de cambios que desencadenaron el cambio del antiguo esquema de relaciones de dominación sensiblemente transfiguradas con la

¹²⁴ Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹²⁵ Francisco Díaz Casillas, “El legado de la Administración pública borbónica: del Gobierno español en Nueva España al México independiente”, *op. cit.*, p. 105.

extrañación de la Compañía de Jesús en 1767.¹²⁶ “Los inalterados y estáticos patrones de reclutamiento aristocrático de los antiguos estamentos fueron sustituidos por fórmulas de ingreso político más flexibles y democráticas, principalmente debido a la postre liberalización del comercio que distribuyó y repartió el capital entre nuevos empresarios e hizo menos pesada la carga económica de las clases populares”.¹²⁷

A partir de la política liberal que caracterizó a los reyes de la Casa de Borbón, la economía colonial reaccionó con extraordinario vigor a su anterior postración. La producción minera de la Nueva España llegó a representar las dos terceras partes de la producción total del sistema colonial español, debido a que desarrolló una técnica que llegó, a fines del siglo XVIII, al mismo nivel científico de las explotaciones europeas más perfeccionadas. El beneficio de la plata se incrementó de manera notable con la introducción del método de amalgamación o de patio y del valioso complemento de la “Capellina”, que permitía recuperar un elevado porcentaje del mercurio, que se usaba en el proceso. Vista la importancia del azogue para la extracción de la plata, no sólo se suprimieron las antiguas prohibiciones para descubrir y trabajar minas de azogue, sino que el gobierno español envió peritos alemanes para explorar y trabajar aquellas minas que presentaran mayores perspectivas de éxito. Finalmente, con el propósito de impulsar la minería en forma organizada, se creó el importante Cuerpo de Minería de Nueva España.¹²⁸

Hasta 1755, los servidores públicos del virreinato sumaban poco menos de un centenar de personas, dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los antiguos organismos colegiados de los Habsburgo. Como a principios del siglo XVII aún el método usual de asignación de puestos era la venta por subasta, la nueva dinastía, la casa de Borbón, heredó una administración virreinal con carácter patrimonial que entorpecía cualquier proyecto de modernización del servicio público. Gracias a la reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la visita de José de Gálvez, se inició una

¹²⁶ Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, op. cit., p. 6.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Diego G. López Rosado, “Evolución histórica de las ideas sobre industrialización en México”, *Investigación Económica*, p. 170.

transformación del virreinato. Los cambios impulsados, acompañados con la creación de nuevas organizaciones, provocaron una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que el carácter de sus cargos estuviera fundado en la permanencia, la aptitud y el rendimiento.¹²⁹

La Visita General significó más que un simple incremento de rentas, ya que incluía la revisión de los tribunales judiciales y hacendarios. Fue concebida como un medio de modernización para cambiar de raíz todos aquellos poderes establecidos que se opusieran al proyecto del Estado concebido por Carlos III y por sus ilustres ministros. Tras el aumento de las rentas de la Real Hacienda existía un nuevo concepto que no la entendía como sustento del lujo y disipación, sino como fuente de ingresos a través de su explotación. Asimismo, se proyectó el establecimiento de intendencias, la creación de empresas públicas (estancos) que produjeran nuevos y más nutridos ingresos, así como el fomento de fuentes alternas de riqueza. “Se fortalecería el libre comercio y se reformaría la administración virreinal, modernizándola por medio de la supresión de los contratos con estamentos y particulares, ya que se asumirían los deberes inherentes a las funciones del Estado moderno. De esta suerte, la Visita General fue la prolongación de la ‘revolución en el gobierno’ emprendida por la Casa de Borbón”.¹³⁰ José de Gálvez había llegado con instrucciones inequívocas de llevar a cabo una reforma, la cual incluía planes de cambios administrativos radicales que pondrían de hecho fin a la gestión por parte de los criollos de sus propios asuntos.¹³¹

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, la Corona española adoptó, a través de la reforma borbónica, nuevos deberes al tenor que la modernidad dictaba. Dentro de la ampliación de la actividad del Estado en el Virreinato, nacieron la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Colegio de

¹²⁹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, México, p. 53.

¹³⁰ Omar Guerrero, “El legado administrativo novohispano”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, p. 139.

¹³¹ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal, tomo IV*, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de Administración Pública en México*, México, p. 43.

Minería y la Academia de San Carlos. Pero la Visita General de José de Gálvez ejecutó cuatro medidas centralizadoras: 1) Revisión de servicios concesionados a corporaciones privadas (Consulado de México); 2) Expropiación de negocios privados como los naipes; 3) Reorganización de antiguos monopolios (sal, pólvora y azogue); y 4) Creación de empresas (estancos) de Estado como el tabaco.¹³²

Cabe destacar que la Dirección General del Tabaco fue reorganizada efectivamente por Gálvez al año siguiente e instalada a funcionar inmediatamente. “Muy pronto se convirtió en la renta más cuantiosa percibida por la Real Hacienda. También la Dirección General de Alcabalas que estaba establecida pero que no funcionaba, y el arriendo seguía en manos de contratistas privados. Gálvez la estatificó en forma cabal y la hizo existir efectivamente”.¹³³ Para juzgar de la importancia del estanco del tabaco basta señalar que, en promedio, desde su establecimiento hasta el final del siglo XVIII, produjo a la corona un rendimiento anual de \$3 000 000.00.¹³⁴ Mientras que entre 1761 y 1764 fueron descubiertos grandes desfalcos en las Cajas Reales de Veracruz, Guanajuato y Acapulco, que sumaban cerca de \$400 000.00, pero el rey afirmaba se habían perdido muchos millones de pesos, porque el tribunal no elaboraba sus cuentas y éstas no eran cobradas.

Ante esta situación, Gálvez comenzó por cesar funcionarios y establecer procedimientos de fiscalización y funciones, recompensadas con salarios altos (\$3 500.00 anuales para los 3 contadores mayores; \$2 500.00 para los contadores de resultas y \$1 800.00 para otros 6 ordenadores). En 1792, el tribunal fue objeto de una nueva organización, su personal aumentó a cerca de 40 funcionarios y se benefició con un aumento de salarios. En 1785, el método para llevar los libros de contaduría fue mejorado con la introducción del sistema de partida doble. Bajo la administración del virrey Revillagigedo quedó sistematizado el desordenado ramo de la real hacienda.¹³⁵

¹³² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal, op. cit.*, p. 7.

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano, op. cit.*, p. 102.

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 99-100.

Para Guerrero (1994), la reforma borbónica, en las Indias, fue un caso de modernización por reforma en gran escala, que estimuló una movilización social tan poderosa que muchos de los fundamentos de una sociedad estancada novohispana en el pasado fueron removidos.¹³⁶ Como producto de las reformas borbónicas, se inició el proceso de la formación del servicio civil que sería útil en el periodo del segundo conde Revillagigedo (1789-1794). “La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas tuvo su origen en 1756 con el establecimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España”.¹³⁷

La reforma borbónica desarrolló “los elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Monte Pío, que sirviera de la profesionalización de la administración virreinal”.¹³⁸ Pero persistió la discrecionalidad del virrey para disponer de cambios. Había una mezcla de discrecionalidad atemperada por el mérito, la antigüedad y la competencia. La mayoría de servidores públicos de esa época habían ingresado en 1780, algunos en 1770 y los menos en 1760. “Formal o habitualmente, las carreras se desenvolvían básica o preferentemente en una sola institución, en dos organizaciones emparentadas, o en varias entidades, pero dentro de un ramo claramente distinto. Las carreras administrativas largas solían abarcar más de 20 años y se desenvolvían en una sola institución”.¹³⁹ En el caso de México, existen antecedentes de un cuerpo de funcionarios de dedicación completa a las tareas administrativas, con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de Nueva España en 1756.¹⁴⁰ Por último, otra institución creada en 1763, fue el Montepío de Viudas y Pupilos del Ministerio, conocido como Montepío de Ministros y Oficinas, que servía para proteger a viudas e hijos de los servidores públicos fallecidos.¹⁴¹

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 49.

¹³⁸ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *Revista de Administración Pública*, p. 218.

¹³⁹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 53.

¹⁴⁰ Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, p. 433.

¹⁴¹ Omar Guerrero, “La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política”, *Revista de Administración Pública*, p. 36.

Para Pavón (2000), el programa reformista emprendido por los Borbones había detectado algunos de los principales problemas de sus funcionarios (alcaldes mayores y corregidores), pero su alternativa (los intendentes) no resultaron suficientes para remediar dichos problemas. Las nuevas instituciones ayudaron a hacer más eficiente la administración pública y, con cierta rapidez, la recaudación aumentó. Sin embargo, la desconfianza declarada hacia los criollos, con la consecuente marginación de éstos, así como las inconformidades generadas por la reorganización fiscal y comercial, habrían de generar nuevos problemas en el mediano plazo.¹⁴²

Dentro de los cambios provocados por la reforma destaca que el Estado adoptará nuevos e importantes deberes y que su actividad se expandiera hacia la asistencia pública, abandonada por el clero católico. Asimismo, abarcó las bellas artes, comprendió nuevos servicios públicos y se ensanchó a través de empresas públicas —la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Tribunal y el Colegio de Minería y la Academia de San Carlos— constituyen el patrimonio administrativo heredado para el México independiente.¹⁴³ El impacto de las reformas fue de cobertura mayor, puesto que modificó ampliamente la administración del Estado español en la Nueva España.¹⁴⁴

El desarrollo de la carrera administrativa en nuestro país, en una primera etapa, abarcó de 1756 a 1821, debido al crecimiento cuantitativo del servicio público, así como a su gradual profesionalización. En 1821 se había logrado un proceso fundado en la estabilidad y el mérito, se trataba de un *cursus honorum* profesional dentro de los tiempos y las ideas de entonces. En realidad, el nivel más alto de crecimiento del servicio público ocurrió en el periodo de 1765 a 1805, año en que se frenó el aumento de personal motivado por la decadencia española.¹⁴⁵ El impacto de las reformas borbónicas había permitido la creación de esta carrera administrativa entre la burocracia novohispana basada en el mérito.

¹⁴² Armando Pavón Romero, “La administración pública. Época Colonial”, *op. cit.*, pp. 86-87.

¹⁴³ Guerrero, Omar, “El Legado Administrativo Novohispano”, *op. cit.*, p. 142.

¹⁴⁴ Roberto Moreno Espinosa, “Génesis de la administración pública mexicana. Las cuatro secretarías de estado, 1822-1836”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 173.

¹⁴⁵ José Juan Sánchez González, “Servicio civil de carrera y profesionalización del servicio público en México”, en José Juan Sánchez González (coord.), *Revista del Colegio*, pp. 15-16.

Profesionalización en el virreinato: la Secretaría del Virreinato (1756)

La reforma borbónica diseñó una función trascendente para el virrey, quien hasta entonces se había desempeñado separadamente de los diferentes cuerpos que administraban a la Nueva España, haciendo de su cargo una figura más de representación política que de funcionario. El virrey se convirtió en el centro de la actividad administrativa y se le encomendó la conducción directa de las organizaciones de la administración pública, es decir, se le confirió un carácter ejecutivo.¹⁴⁶ En la medida en que la reforma era un proyecto continuo que pasaba de monarca a monarca, a partir de Felipe V, se decidió crear una nueva institución que sirviera de apoyo al virrey, y, sobre todo, que sustentara el desarrollo de una organización más completa, la cual fungiera como eje de una administración virreinal en expansión.

[...] la Secretaría de Cámara del Virreinato fue creada el 28 agosto de 1756, con la encomienda de procesar la nutrida información oficial que circulaba entre los dos continentes para favorecer la toma de decisiones, la elaboración de políticas y el control de la riqueza que se producía en el virreinato. Su creación significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España, pues antaño el virrey era auxiliado por oficiales que no consideraban su trabajo como una carrera profesional. Asimismo, se estandarizaron las políticas de su personal, lo que propició la formación del servicio civil y del Montepío de Ministros y Oficinas, cuyo objeto era el cuidado de las viudas y huérfanos de los servidores públicos.¹⁴⁷

El segundo conde Revillagigedo introdujo la organización departamental, con la finalidad de distribuir los asuntos en trámite de manera racional y facilitar su despacho eficiente. A partir de entonces, la Secretaría de Cámara se fue desarrollando hasta alcanzar plena madurez en 1797, y con esa configuración pasó como legado al México independiente. Una década antes se había comenzado a preparar el terreno para la formación de la secretaría, y la introducción del principio de mérito para el ingreso al servicio público.

¹⁴⁶ Omar Guerrero, “El legado administrativo novohispano”, *op. cit.*, p. 147.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 147-148.

Mientras, en la administración territorial, la profesionalización administrativa se centró en el establecimiento de las intendencias. A la cabeza de éstas, se colocó a funcionarios experimentados, cuya designación obedeció a cuidadosos exámenes de aptitud y capacidad. En los hechos fueron el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México. El panorama del servicio público en México supone que nuestro país había sido ajeno a la carrera administrativa. Esto no es del todo cierto, ya que para Guerrero (2011): “[...] se desarrolló desde el Virreinato un sistema de carrera basado en la estabilidad del empleo y hasta cierto grado, en el mérito. La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las tareas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el establecimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España”.¹⁴⁸

La Corona española había decidido profesionalizar a la burocracia virreinal oficinista en el periodo que va de 1740 a 1750, ya que para la década de 1730 los virreyes empezaron a sentir la necesidad de contar con ayudantes experimentados y capacitados que entendieran la clase de trabajo que se realizaba en la oficina del imperio. Para resolver el problema, la Corona en 1742, confirió el título real de “secretario virreinal” a Francisco Fernández Molinillo. Con dicho título, la Corona, subrayó la necesidad de ayudantes experimentados y confiables que asistieron a los virreyes.¹⁴⁹ “Había 576 empleados hacendarios de acuerdo al Censo de Revillagigedo. Con el censo, el virrey conoció el número de los servidores públicos que se desempeñaban en la administración, además de datos cuantitativos que incluyeron la carrera administrativa”.¹⁵⁰

En suma, resultaba importante saber quiénes eran los funcionarios de la Secretaría del Virreinato, colaboradores inmediatos del virrey. Antonio Bonilla le envió al virrey su listado con fecha del 22 de octubre de

¹⁴⁸ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los Protagonistas, las Ideas, los Testimonios*, op. cit., p. 50. En 1742, Francisco Fernández Molinillo fue seleccionado para ocupar el cargo de secretario del virrey —germen de la Secretaría de Cámara— con base a su honorabilidad, calidad y experiencia.

¹⁴⁹ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, op. cit., pp. 60-61.

¹⁵⁰ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 50.

1789, informando que había 32 colaboradores, de los cuales hacía referencia meticulosa de su carrera administrativa. El grado de experiencia administrativa decrecía conforme se descendía en la jerarquía, hasta el oficial octavo. Se trataba ya de una burocracia profesionalizada.¹⁵¹

Los Montepíos en el virreinato (1770)

Otra pieza complementaria de la carrera administrativa fue instituida en España y sus dominios americanos en 1736, el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de Dentro y Fuera de la Corte, conocido comúnmente como Montepío de Ministros y Oficinas. Su fin era doble: “proteger a viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio, así como ofrecer protección futura a funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos”.¹⁵²

Los montepíos se establecieron obedeciendo a la necesidad de prestar ciertas garantías de lo que hoy se llama seguridad social, a una burocracia al servicio del Estado, que iba en constante aumento y que antes no contaban con ninguna protección social. De acuerdo con López (1980), fueron creados bajo el patrocinio del Estado para proteger de la miseria a las viudas y huérfanos de los empleados públicos, militares y civiles, que durante su vida contribuyeron con un tanto de su sueldo para formar el fondo de los montes. “En principio, el rey aporta cantidades para constituir los fondos iniciales de los montes, afectando en algunas ocasiones algunos ramos de la hacienda que tenía fines piadosos; dicta normas para su administración y establece los cargos que dentro de ella deben desempeñarse”.¹⁵³

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, fueron establecidos los montepíos, cada uno con su propia reglamentación, como organismos de seguridad social para los trabajadores de la administración novohispana: “[...] el Montepío Militar, en 1761; el de Ministros en 1761; el de Vestuario de Inválidos, en 1773; el de Inválidos, en 1785; cuyos fines en realidad van más allá del otorgamiento de pensiones a viudas, huérfanos y madres de

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 51.

¹⁵² José Juan Sánchez González, “Profesionalización del servidor público: antecedentes y perspectivas en México”, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, *op. cit.*, p. 192.

los empleados, pues también se otorgaron a éstos cuando quedaban incapacitados para seguir trabajando.¹⁵⁴

Los Montepíos existentes eran el Militar; el Montepío de Ultramar o de Ministros; el Montepío de los Empleados en las Escribanías de Cámara de las Reales Audiencias y en otras reales oficinas; el Montepío de Pilatos; y el Montepío de Inválidos. A continuación, una descripción general de éstos.

Montepío militar. El personal militar de tropa, del ejército y de la armada fueron beneficiarios de este monte. El reglamento incluía específicamente a: 1) oficiales generales de la planta mayor del ejército de España e Indias; 2) del Real Cuerpo de Guardias de Corps; 3) oficiales de planta mayor de la Real Compañía de Alabarderos; 4) oficiales de los regimientos de Reales Guardias de Infantería de Española y Walona, incluyendo a los sargentos y demás graduados del ejército; 5) los de Brigada de Carabineros Reales; 6) oficiales de los regimientos de infantería, caballería y dragones, cuerpos y compañías sueltas regladas; 7) regimientos suizos de infantería de Shwalver, Reding y Berstchar; 8) todos los oficiales de los cuerpos de artillería e ingeniería; 9) todos los oficiales generales y los particulares del Cuerpo General de la Armada Real; (10) oficiales de los Cuerpos de Inválidos, los retirados adscritos, los Estados Mayores de Plaza y las retirados en clase de dispersos; 11) capitanes generales de provincia, comandantes, gobernadores, tenientes del rey y demás empleados en los Estados Mayores de Plaza; 12) gobernadores y corregidores de las Ordenes Militares y los que se obtuvieron destinos políticos o de cualquier otra clase, en España y las Indias; 13) intendentes de ejército y provincia, comisarios y ordenadores de guerra, contadores y tesoreros de ejército, veedores y pagadores; 14) intendentes, comisarios y ordenadores de guerra y provincia de marina, contadores y tesoreros de los departamentos, oficiales de primera, segunda y supernumerarios, contadores de navío y de fragata; y 15) contador y tesorero del Monte Militar, sus oficiales y los de su secretaria.¹⁵⁵ De acuerdo con Diego G. López Rosado: “Las pensiones para los familiares de los capitanes generales de ejército y marina ascendían a \$1 125 al año; las de tenientes generales de ejército y marina, \$750; las de mariscales de campo y jefes de escuadra, \$625; las de brigadieres y coroneles de los diferentes cuerpos, \$500; a los sargentos mayores de

¹⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 193-194.

regimientos, \$319; a los capitanes, \$188; a los subtenientes del ejército, \$94. Una progresión similar correspondía a los miembros de la marina”.¹⁵⁶

Los beneficiarios directos de las pensiones eran otorgados, en primer lugar, a las viudas; en segundo lugar, a los huérfanos y en tercero a las madres viudas de los oficiales y militares de cualquier graduación de las comprendidas en él, que se hallaban antes del 20 de abril de 1761 en que fue fundado.

Montepío de ultramar o de ministros. El Montepío novohispano, conocido como Monte Pío de ultramar, tuvo como nombre oficial Monte Pío de Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y Oficios de Real Hacienda. “Si bien fue creado el 20 febrero de 1765, no fue sino hasta el 7 de febrero de 1770 que se expidió su reglamento, abrazando su jurisdicción las audiencias de Guadalajara y Santo Domingo, así como las provincias de Cuba, la Habana y Puerto Rico”.¹⁵⁷ Sus recursos se formaron con una única mesada del sueldo íntegro de todos los ministros y empleados, descontada durante los 12 meses del primer año para que no resultada pesada. Este “fondo perpetuo” se incrementaría con una mesada de los aumentos o “pasos de ministros a mejor goce” que tuvieran en el futuro. Según su reglamento, eran beneficiarios en la Nueva España:

1. “Los oidores, fiscales y alcaldes del crimen de la Real Audiencia, los contadores mayores y los ordenadores de resultas; los tres oficiales de aquellas cajas matrices (y el archivero) y todos los demás del distrito del virreinato.
2. Los integrantes de la Real Audiencia de Guadalajara, incluyendo al alguacil mayor, el superintendente, contador principal, y el del viento, y el tesoro de ramo de alcabalas, Barlovento, viento y pulques de la Real Aduana de México; los contadores generales de los ramos de alcabalas del reino, tributos y azogues”.¹⁵⁸

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 194.

¹⁵⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los Protagonistas, las Ideas, los Testimonios*, op. cit., pp. 64-65. “Reglamento para el gobierno del monte pío de viudas y pupilos del ministerio”, pp. 99-113.

¹⁵⁸ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal*, op. cit., p. 195.

Para Guerrero (2011), la idea de pensión obra en el espacio del futuro, porque es una proyección de previsión social. Así las viudas o pupilos tendrían derecho a una pensión calculada de la cuarta parte del sueldo que gozaban sus maridos o padres, toda vez que la remuneración se calcularía sobre el sueldo del emolumento gozado en la plaza que sirvieron, sin entrar en el cálculo las comisiones, sobresueldos ni ayuda de costa.¹⁵⁹

Montepío de los Empleados en las Escribanías de Cámara de las Reales Audiencias y en otras reales oficinas. Fue creado después de 1776, aunque empezó a funcionar sino hasta 1784, al ser expedido el reglamento respectivo. Se declaraba lo siguiente:

La finalidad de este Monte fue llegar con la asistencia y servicios de pensiones a los empleados de menor jerarquía de la administración pública, ya que el de Militares cubría a todos los funcionarios dependientes de la guerra y marina, así como el de Ministerio a los funcionarios de cierta jerarquía administrativa. Así lo declaraba expresamente el virrey Matías de Gálvez al expedir el reglamento: “para proporcionar a los empleados en oficinas igual beneficio al que gozan los ministros”.¹⁶⁰

Las pensiones a que tenían derecho las viudas, madres o pupilos de los empleados en dichas oficinas al tiempo de su muerte recibirían el mismo tratamiento que las de los ministros, de acuerdo con el reglamento publicado el 7 de febrero de 1770. La pensión prevista sería del 75 % del sueldo del empleado, sin incluir en el cálculo las comisiones, sobresueldos ni ayuda de costa.

Montepío de Pilatos. Para atender a los pilotos de la real armada fue autorizada la fundación de este Monte de acuerdo con su reglamento del 20 de agosto de 1785. Eran beneficiarios de éste, todos los pilotos primeros, graduados o no de oficiales, segundos pilotos; prácticas de esta clase o pilotines, incluso los ayudantes de maestros, así como a los jubilados, a los cuales les sería descontado por la tesorería de marina ocho maravedíes por escudo de

¹⁵⁹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 65.

¹⁶⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal*, op. cit., pp. 195-196.

tierra; estando embarcados en Europa, 12 y en Indias, 16, desde que salieron de España con este destino.¹⁶¹

Montepío de inválidos. A semejanza de España, el virrey Bucareli formó en Nueva España el Cuerpo de Inválidos, cuyo reglamento fue aprobado el 13 de junio de 1773, incorporando a los inválidos de guerra en campañas sueltas de hábiles o inhábiles, para que disfrutaran de alojamiento, vestuario y otros auxilios indispensables. La fuerza de esta tropa habría de consistir en 200 plazas, repartidas en tres compañías, dos de hábiles y una de inhábiles. “El pago que gozaría esta tropa, sin distinción, sería de \$10.00 para los sargentos y \$8.00 para los cabos, tambores y soldados, pagaderos mensualmente. De este pago serían descontados mensualmente 5 reales a los sargentos y a 4 a los soldados, destinándose un real para utensilios y la restante para fondo de vestuario”.¹⁶²

Durante 1789, el estado financiero de los montepíos que operaban en la Nueva España era el siguiente:

Tabla 6. Estado financiero de los Montepíos en Nueva España

Ramos	Pesos			
	Entrada	Salida	Sobrante	Deficiente
Inválidos	76 523	28 071	48 451	
Vestuario de Inválidos	705	2 325		1 620
Montepío Militar	29 699	11 874	17 824	
De Ministros	19 408	17 975	1 432	
De Oficinas	15 908	6 441	9 166	
De Pilotos	746		746	

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, Época Virreinal*, p. 199.

En principio, el rey aportaba cantidades para constituir los fondos iniciales de los montepíos y dictaba normas para su administración y establecía los cargos que dentro de ella debían desempeñarse para la operación de los

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 197.

¹⁶² *Ibidem*, p. 198.

montes píos. “Lo más importante en el aspecto fiscal era la contribución personal de los empleados beneficiarios. Se trata de un impuesto personal que difiere de los otros sectores, pues establecía un principio de progresividad en la tasa”.¹⁶³

Creación de las Intendencias (1786)

En el caso de México, la reforma borbónica consistió en un proceso, el cual se realizó desde el primer virrey borbónico, Francisco Fernández de la Cueva Enríquez, marqués de Cuéllar, duque de Albuquerque (1701-1711), y que derivó en la fortificación de los presidios septentrionales, la organización de un ejército permanente y la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato.¹⁶⁴

Una de las principales instituciones heredadas de los Habsburgo contra las que el visitador Gálvez dirigió sus ataques fue la del virrey. Esto fue mediante el sistema de intendencias, cuya implementación requería la división del reino en jurisdicciones político-administrativas denominadas intendencias. A la cabeza de las cuales estaría el intendente o gobernador general, quien ejercería en ellas todos los atributos del poder: justicia, guerra, hacienda; y fomento de actividades económicas y obras públicas. Las intendencias traerían, como ventajas, acabar con la plaga de los alcaldes mayores, el típico funcionario de la época de los Habsburgo que compraba el puesto para su enriquecimiento personal, defraudando a la Corona y era el gran azote de los indígenas.¹⁶⁵

El servicio civil se prodigó a lo largo y ancho del territorio virreinal a través del intendente. Cuando José de Gálvez y el virrey, el marqués de Croix, diseñaron el Plan de Intendencias entre sus prevenciones estaba nombrar a los candidatos más adecuados con fundamento en el mérito. En la Nueva España, el intendente personificó puramente la noción de funcionario de policía,

¹⁶³ *Ibidem*, p. 192.

¹⁶⁴ Francisco Díaz Casillas, “El legado de la administración pública borbónica: del Gobierno español en Nueva España al México independiente”, *op. cit.*, p. 101.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 93.

pues se le encomendó el nombramiento de ingenieros para formar planos topográficos e hidrográficos de su provincia e informar sobre la situación de tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales. Debían preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos y puentes, así como de los puertos útiles para el fomento del comercio.¹⁶⁶

Entre 1767, fecha en que Gálvez presentó su plan original de intendencias y en 1786, cuando se promulgaron las ordenanzas que les dieron vida efectiva, se crearon 12 de ellas en Nueva España, así transcurrieron 19 años.¹⁶⁷ El 4 de diciembre de 1786 se publicó la “Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España”.¹⁶⁸ Para Guerrero (1994):

Entre el virrey y la población no había órganos intermedios de gobierno que, por un lado, aliviaran su penosa situación, y por el otro informaran con oportunidad y suficiencia a quien encabezaba al gobierno virreinal. La intendencia sería esta organización intermedia, su proyecto se basaba en la constitución de 11 intendencias, de las cuales una sería Intendencia General y de Ejército, y residiría en México. Las restantes eran las de Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Durango, Sonora y Californias. Posteriormente se añadió la intendencia de Veracruz, que estaría integrada por 12 circunscripciones subalternas, y cuya necesaria creación obedecería a su estratégica situación, los cuantiosos ingresos que producía y su estrecha relación con las islas de Barlovento.¹⁶⁹

La intendencia se caracterizó por el curso de una carrera administrativa basada en el mérito y la experiencia. De manera que el nombramiento “significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos, que antes de llegar a la real aprobación era tamizada por minuciosas revisiones de los

¹⁶⁶ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 51.

¹⁶⁷ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal*, op. cit., pp. 93-94.

¹⁶⁸ Francisco Díaz Casillas, “El legado de la administración pública borbónica: del Gobierno español en Nueva España al México independiente”, op. cit., p. 103.

¹⁶⁹ Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, op. cit., pp. 235-236.

antecedentes de los candidatos por el Consejo de Indias, con base en las listas preparadas en la Secretaría de Indias”.¹⁷⁰ Por el contrario, la resistencia inicial al sistema de intendencias provino de los virreyes mismos. Éstos siempre se opusieron a ceder parte de su poder y funciones a los intendentes. A sus protestas se unieron los miembros de la Real Audiencia, de los tesoreros y oficiales reales, encargados de la recaudación de impuestos y de prominentes eclesiásticos y miembros de élite. “Todos ellos resistieron, al igual que los virreyes la penetración de estos nuevos funcionarios reclutados en las filas del ejército o de la administración, mucho más jóvenes e impregnados de nuevas ideas, que además de desplazarlos, se mostraban partidarios de un estilo diferente de gobierno”.¹⁷¹

Veinte años después de la expedición de la Ordenanza para Nueva España, no se había logrado el objetivo propuesto. En un esfuerzo por acabar con las discordias, el rey expide, el 23 de septiembre de 1803, la ordenanza general para el gobierno e instrucción para el ejército y provincia, el 23 de septiembre de 1803. Con esta se pretendía acabar con los problemas de manera radical, pero la precipitación con la que se obró no permitió calcular los efectos. A los pocos meses de su aparición surgen las quejas por sus disposiciones contrarias, y es suspendida por real orden el 11 de enero de 1804.¹⁷²

En suma, para Guerrero (2011), la estabilidad de cargos ofreció grandes frutos a la Corona española, pues además de garantizar la permanencia en el puesto, la experiencia en las tareas administrativas, beneficiaba la continuidad de los negocios públicos bajo los criterios de la administración novohispana que así lo exigían.¹⁷³ Al mismo tiempo, con el establecimiento del régimen de intendencias, se constituyó un sistema de promociones y ofreció propiamente una carrera administrativa permanente, basada en la especialización, dedicación permanente y los ascensos por el desempeño y la antigüedad en el cargo.

¹⁷⁰ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 52.

¹⁷¹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal*, op. cit., pp. 93-94.

¹⁷² Francisco Díaz Casillas, “El legado de la administración pública borbónica: del Gobierno español en Nueva España al México independiente”, op. cit., p. 104.

¹⁷³ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 52.

El censo de servidores civiles de Revillagigedo (1789-1790)

Durante la gestión del segundo conde de Revillagigedo, la reforma borbónica fue revitalizada y alcanzó logros más relevantes. Destaca de un modo trascendental, el levantamiento de un censo de los servidores públicos virreinales, cuyo objeto fue evaluar la situación social, intelectual, administrativa y política, así como la experiencia y trayectoria de ese formidable cuerpo administrativo. Para Guerrero (2011) estaba claro que “el resultado fue, desde el ángulo testimonial, uno de los documentos más valiosos sobre la historia de la administración pública mexicana, entre otros méritos, por dar testimonio fiel de la etapa culminante de la consolidación del servicio civil virreinal”.¹⁷⁴

El Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790) es un documento excepcional del virreinato, que sirvió como diagnóstico de las condiciones de este cuerpo de funcionarios. Los servidores públicos del virreinato sumaban un centenar de personas dedicadas a atender tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos colegiados que habían creado por la Casa de los Habsburgo. De acuerdo con Omar Guerrero: “En el censo de Revillagigedo se observa la formación de carreras administrativas, que comenzando en cargos de base culminan en puestos elevados. A la llegada del virrey, la Nueva España contaba con un servicio civil estable y dinámico; es decir, una carrera cuyos participantes gozaban garantía de estabilidad de empleo, junto con un régimen promocional sistemático”.¹⁷⁵

El censo de 1790-1792 listó a 311 personas como empleados de la Real Hacienda en la ciudad de México y a otros 105 en la intendencia de Guanajuato, cifras superiores al total combinado de abogados, doctores y notarios en cada distrito. Como consecuencia de las reformas borbónicas se calcula que los puestos burocráticos bien remunerados se cuadruplicaron y que persistió el énfasis en la recaudación de impuestos. Además del nombramiento de 12 intendentes como gobernadores provinciales, se puso especial atención en el gobierno local, cediéndolo a subdelegados,

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 53: “Censo de los Servidores Civiles del Virreinato. Lista de los oficiales y escribientes de dotación de la Secretaría de Cámara del Virreinato, y de los de otras oficinas destinados a otra secretaría para el despacho más pronto de un negociado, incluyéndose también los demás dependientes supernumerarios y meritorios”, pp. 67-98.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 55.

que debían subsistir con una comisión del 5 % del tributo cobrado a los indígenas y multados del distrito.¹⁷⁶

Mediante el Censo, el virrey conoció: el número de los servidores públicos que se desempeñaban en la administración virreinal, además de los datos cualitativos que incluyeron la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. En particular, el censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del funcionariado virreinal, así como sus posibilidades de promoción.¹⁷⁷

El Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790) es el primer censo de servidores del virreinato del siglo XVIII, del cual no hay otro de su tipo. A partir de esta información, solicitada en octubre de 1789 y entregada en su totalidad en junio de 1790, el virrey de Revillagigedo continuo sus labores administrativas con pleno conocimiento de la preparación y experiencia de sus colaboradores.

Creación de estancos: el desarrollo de la carrera administrativa

Los antecedentes históricos muestran que la burocracia y la creación de una carrera administrativa comenzaron a formarse en el virreinato, pero que su impulso definitivo se desarrolla durante los siguientes siglos XIX y XX.¹⁷⁸ “El Virreinato es el origen del sistema de pensiones mexicano, con la creación del Monte Pío de Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y Oficios de Real Hacienda, el 20 de febrero de 1765. Además, tres instituciones que representaban la nueva era de modernidad novohispana: las direcciones generales de Alcabalas y Pulques; de Pólvora y Naipes; y de la Renta del Tabaco”.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, época virreinal, op. cit.*, p. 147.

¹⁷⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. los protagonistas, las ideas, los testimonios, op. cit.*, p. 54.

¹⁷⁸ José Juan Sánchez González, “Trayectoria de estudios de la burocracia y el servicio civil en México”, en *Revista IAPEM*, p. 31.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 61.

En el virreinato, los estancos o monopolios del Estado son organizados a manera de empresa pública, para beneficio de la Real Hacienda, en el marco del mercantilismo de los siglos XVI al XVIII y como resultado de las reformas borbónicas. Humboldt en su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, apunta que 33 % de lo recaudado correspondía a los monopolios del tabaco (el más importante), correos, pólvora, naipes, papel sellado, juego de gallos, nieve, Casa de Moneda y el Banco del Avío de Minas. La relevancia de los estancos llevó a que la Secretaría Virreinal de Nueva España se organizará para atender los asuntos derivados de los monopolios del Estado.¹⁸⁰ Los estancos de Nueva España eran siete, que destacaban por sus ingresos como lo muestra la tabla 7:

Tabla 7. Estancos en Nueva España

Estanco	Ingresos en pesos	Descripción
Real Estanco del Tabaco	4 500 000	Por su importancia constituyó el ejemplo más depurado del esfuerzo centralizador borbónico. Fue reorganizado por Gálvez para que su aparato administrativo operara de manera autónoma con respecto de las burocracias novohispanas.
Renta de Correos	250 000	El correo novohispano en sus inicios fue considerado como una empresa privada, considerado un oficio “vendible y renunciabile”. Permaneció por 187 años en manos de particulares.
Renta Estanco de Pólvora	150 000	La producción de la pólvora fue una de las primeras materias que estancaron los Estados por orden virreinal desde 1571, no sólo para monopolizar la fabricación y venta, sino para evitar riesgos y competencias.
Estanco de Naipes	120 000	La Corona intentó prohibir los juegos de apuesta bajo estrictas condiciones, pero no tuvieron éxito. A mediados del siglo XVI, Felipe II decidió convertir una diversión, como el juego de naipes en una fuente de ingreso para la Real Hacienda.

¹⁸⁰ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, tomo IV, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de administración pública en México*, p. 12.

Estanco de Papel Sellado	80 000	El Estanco del Papel Sellado establecido en Madrid el 28 de diciembre de 1638 garantizaba la legalidad de todos los documentos públicos o privados. Debido que afectaba a todos los vasallos proporcionaba sustanciales rentas al erario.
Estanco de Juego de Gallos	45 000	Las peleas de gallos y los juegos de azar (junto con el tabaco) eran de los estancos que más producían.
Estanco de la Nieve	30 000	De todos los estancos que se crearon en el periodo colonial algunos destacaron en términos de ingresos para la caja real de Madrid.

Elaboración propia con base en Gildardo Campero Cárdenas, “Evolución de la administración pública paraestatal”, t. IV, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), 200 años de administración pública en México, pp. 48-58.

En la Dirección General de Alcabalas y Pulques, representó un triunfo de la casa Borbón sobre el poderío del poderoso Consulado de México, ya que asumió los nuevos atributos de los soberanos decididos a expropiar a los estamentos. Las alcabalas constituían un prodigioso ingreso de la Corona, que, por estar contratado durante dos siglos con el Consulado, se había convertido en sustento económico del poderío económico de este organismo. La organización de esta institución significó un notable desafío porque la Corona se propuso contar con funcionarios leales a lo largo del territorio de Nueva España y tal objetivo se cumplió. En palabras de Omar Guerrero: “Esta Dirección contaba con 457 servidores, muy grande para su época. Además de las alcabalas, contaba con la renta del pulque. Se administraba por departamentos separados, oficiales y escribientes distintos, salvo la contabilidad que era común. Sus directivos eran personas con carreras consolidadas: el oficial mayor de alcabalas (14 años); el oficial tercero (12 años)”.¹⁸¹

La Fábrica de Pólvora, la única que existía en Nueva España, estaba cerca de Santa Fe, en el valle de México, a tres leguas de la capital. Los edificios fueron construidos en 1780, en el valle estrecho que suministraba con abundancia el agua necesaria para el movimiento de las ruedas hidráulicas. Todas las partes de las máquinas estaban dispuestas con mucha inteligencia; pero los cedazos, destinados a tamizar el grano, no eran movidos por agua o caballos

¹⁸¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 61.

y lo hacían 80 muchachos mestizos que ganaban dos cuartas partes reales de jornal diario. En 1810, el valor anual de la pólvora era de \$700 000 pesos.¹⁸²

En la Dirección General de las Rentas de Pólvora y Naipes, era menos numerosa en funcionarios (103 servidores), aunque compartía algunos empleados con otras instancias como la renta del tabaco. Ambas instituciones intercambiaban personal, porque a las dos se les concebía como ramos especializados de gestión, por lo que solían compartir el peso de los salarios de algún funcionario común. Juventud y madurez de sus servidores, ascensos por jerarquía y experiencia en sus mandos superiores.

Con el fin de organizar y mantener el control sobre el estanco, fue creada la Real Renta del Tabaco, cuyas funciones consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, elaboración y comercialización del monopolio del tabaco. El control de las siembras se hacía por medio de contratos celebrados entre la Renta del Tabaco y los cosecheros. El contrato estipulaba el número de matas que debían sembrar y el precio por el manejo de tabaco en rama. El plazo de vigencia del contrato era de 5 años, pudiendo anularse en el momento que lo consideraba pertinente la Renta.¹⁸³

La Dirección General del Tabaco era una empresa pública productiva que llegó a tener la numerosa cantidad de 9 000 operarios y significó la inauguración del Estado como patrón. La empresa estaba presidida por dos directores generales (Felipe del Hierro y José de la Riva), quienes conducían el trabajo administrativo de 536 funcionarios, entre oficiales, contadores, escribientes y resguardos. Se trataba de una compañía muy compleja que agrupaba a la administración general situada en la ciudad de México, con una multitud de oficinas foráneas, ocho factorías y seis fábricas.¹⁸⁴ Fue organizada en cuatro ramos: 1) cosechas y compras de tabacos; 2) administración y ventas; 3) resguardo de la renta; y 4) fabricación de puros y cigarros. El cultivo quedó en Córdoba, Orizaba y Teziutlán, pero se administraban las producciones en Veracruz, Nayarit y Puebla. Ver tabla 8:

¹⁸² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, op. cit., pp. 169-170.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 166.

¹⁸⁴ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 62.

Tabla 8. Fábrica de puros y cigarros

Ciudad	Total de operarios	%	Operarios a sueldo y jornal	%	Operarios a destajo	%
México	7 074	100	437	6.1	6 637	93.8
Querétaro	1 397	100	91	6.5	1 306	93.4
Guadalajara	1 550	100	36	2.3	1 514	97.6
Puebla	1 027	100	72	7.0	955	92.9
Oaxaca	610	100	28	4.5	582	95.4
Orizaba	355	100	14	3.9	341	96.0
TOTALES	12 013		678		11 335	

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte, Época virreinal*, p. 166.

A finales del siglo XVIII, el procesamiento del tabaco fue una actividad urbana por excelencia, tanto por la concentración del proceso de producción en una sola fábrica, como por ser una actividad de los habitantes de la ciudad cuantitativamente significativa. En la Ciudad de México ocupaba 11.59 % de la población en edad de trabajar y en la de Querétaro, 26.3 %.¹⁸⁵ Para López (1980) tanto el rey Carlos III como José de Gálvez intentaron reducir la participación del criollo en la Iglesia y el Estado. Los nuevos funcionarios del monopolio del tabaco y del servicio de alcabala vinieron directamente de España. Por medio de diversas artimañas, la participación criolla en las audiencias disminuyó a una tercera o cuarta de la totalidad de los miembros. Asimismo, una tercera parte de las prebendas del cabildo de la catedral fueron ocupadas por europeos. Con todo, el aumento de actividades gubernamentales indudablemente dio empleo a muchos criollos que antes quizá no lo hubieran obtenido.¹⁸⁶

En suma, la reforma borbónica trajo consigo a Nueva España una edad de gran *publicación*. La modernización administrativa arribó a la era de las grandes organizaciones administrativas, también caracterizada por su numeroso personal operativo nunca antes visto en el mundo virreinal.

¹⁸⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, op. cit., p. 166.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 147-148.

Tres instituciones representan la nueva era administrativa: las Direcciones Generales de Alcabalas y Pulques; de Pólvora y Naipes; y de la Renta del Tabaco.¹⁸⁷ También resulta relevante la creación de una carrera administrativa en la Secretaría del Virreinato que privilegió la experiencia, la permanencia, el perfil profesional y los ascensos por méritos propios.

Importancia de la burocracia patrimonial en el desarrollo del virreinato

En México, la burocracia patrimonial tendrá un avance con las reformas borbónicas para transitar a una burocracia patrimonial profesionalizada como lo demuestran la influencia políticas y administrativas en el aparato burocrático de Nueva España. La burocracia en el México independiente, el cual, en vez de ser mejorado, pasa de un incipiente servicio de carrera administrativo al establecimiento del patronazgo a mitad del siglo XVIII con un sistema de botín y sistema de despojo como parte del patronazgo administrativo, el cual consiste en un sistema de compra de lealtades y compromisos entre el patrocinador y sus clientes, mediante la obtención de cargos públicos, promoción y recomendación en el ámbito de la administración pública. En el virreinato existieron dos ideas como *fuerzas motoras* que presiden la organización y administración que los reyes de España dieron a su imperio colonial: 1) la de considerar a Nueva España como una nueva reserva económica destinada a explotarse con eficacia para que produjera una corriente de riqueza cada vez mayor hacia el tesoro real y 2) la de identificar ese gran esfuerzo como el de una empresa misionera, por lo que los beneficios del cristianismo serían puestos al alcance de un considerable número de indígenas mediante la conversión al catolicismo.¹⁸⁸

Ambos objetivos fundamentales produjeron una estrecha relación entre el Estado y la Iglesia, de manera que el sistema político y administrativo del imperio español debe ser considerado desde el punto de vista de sus finalidades tanto religiosas como económicas. El cumplimiento estricto de

¹⁸⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 62.

¹⁸⁸ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal*, op. cit., p. 205.

estas premisas dependía del mantenimiento de un control rígido desde el asiento de la autoridad central en España, asentado sobre una abundante legislación, que garantizara los intereses de la corona a través de una personal administrativo identificado con ellos por haber nacido en España, con exclusión teórica de los criollos, mestizos e indígenas. Un complicado cuerpo de autoridades civiles y eclesiásticas controlaba desde la metrópoli a otro que, con características muy similares, debía hacerlo en las colonias a nombre del rey.

En la administración novohispana, la función de la cabeza de este cuerpo político —el monarca o el virrey— no era la de destruir la autonomía de cada miembro de esta estructura administrativa. Por un lado, representaba a la unidad del cuerpo, y, por el otro, era mantener la armonía entre todos sus miembros para garantizar a cada cual sus derechos y privilegios. Hacer justicia, que se convierte así en el principal fin del poder político. Para Cañeque (2001): “Ésta es la paradoja, desde el punto de vista moderno, del sistema político pre estatal: el sistema de poder monárquico “absoluto” era compatible con una extensa autonomía de otros poderes políticos, sin que el centro exigiera la absorción de los poderes de la periferia”.¹⁸⁹

Para la historia de México, el siglo XVI es el de la Conquista. Con ese nombre se engloba tanto el hecho militar mismo, como el largo periodo de acomodo que con violencia produjo una nueva era: la colonia.¹⁹⁰ De acuerdo con Moreno (1981), el siglo XVI de la conquista se divide en dos etapas diferentes: la primera abarca de 1519 hasta más o menos mediados del siglo XVI, que se caracteriza por el triunfo de los intereses particulares de los conquistadores sobre el mundo indígena, que de pronto se encuentran sometido a una explotación sistemática, tanto material como religiosa. Por ello, “La Corona española no tuvo recursos financieros para sostener y conducir las exploraciones de descubrimientos y conquistas de las tierras del Nuevo Mundo, así que tuvo que recurrir a los particulares para lograrlo. Para ello, estableció las capitulaciones en la que se cedía a los particulares ciertos derechos en la conquista y descubrimiento de los territorios a cambio de recibir el reconocimiento de su soberanía y un ‘quinto’ de los beneficios”.¹⁹¹

¹⁸⁹ Alejandro Cañeque, “Cultura vicerregia y Estado colonial. Una aproximación crítica al estudio de la historia política de la Nueva España”, *Historia Mexicana*, p. 5.

¹⁹⁰ Alejandra Moreno Toscano, “La era virreinal”, *Historia mínima de México*, p. 47.

¹⁹¹ *Ibidem*.

La segunda etapa del siglo de la conquista se caracterizará precisamente por la tendencia opuesta que era disminuir los beneficios de los particulares. Se trata de un aumento gradual de la función real en la toma de decisiones, un aumento de la organización administrativa, un mayor control de los abusos de los conquistadores y el surgimiento de una política deliberada de protección legal al indígena, que no siempre fue efectiva.

Pero el siglo XVI no es solamente el de la lucha militar. En él se esbozan las estructuras permanentes que pervivirán durante la época colonial. El triunfo de los conquistadores y el reparto que hacen de la riqueza de las nuevas tierras, el sojuzgamiento de los hombres por medio de la esclavitud primero y de la encomienda después, y la distribución de las tierras por medio de las mercedes, prefiguran la nueva sociedad colonial. El desequilibrio entre dos mundos: la república de los españoles y la de los indios.¹⁹²

Al terminar el siglo XVI la administración pública en México llegó a su apogeo. Fue notable la administración del virrey don Luis de Velasco II, de 1590-1595 y 1607-1611. Era evidente que la colonización española había madurado, el sistema de gobierno se institucionalizó y el virrey era un gobernante excelente, capaz y adaptable. Como don Luis de Velasco es un personaje importante, aunque mal reconocido en la historia del México colonial.¹⁹³ De acuerdo a Benedict (1974), Velasco hizo una buena labor, pero no se puede decir lo mismo de todos los virreyes de Nueva España. De acuerdo con Bradley Benedict: “En el siglo XVI sobresalieron tres: Antonio de Mendoza, Luis de Velasco, el Viejo, y Martín Enríquez de Almanza, hombres fuertes y persuasivos dirigentes de hombres e instituciones. En cambio, el marqués de Falces y el marqués de Villamanrique fueron impopulares y hubo que deponerlos. En general, los sucesores de Velasco, en el siglo XVII fueron incapaces”¹⁹⁴

En el siglo XVI, los primeros monarcas Habsburgo y su competente Consejo de Indias llevaron con mano firme las riendas del gobierno, pero las manos de sus sucesores lo debilitaron. En el siglo XVII, reinaron monarcas

¹⁹² *Ibidem*, p. 52.

¹⁹³ Bradley Benedict, “El Estado en México en la época de los Habsburgo”, *op. cit.*, pp. 572-573.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 581.

ineptos dominados por favoritos corruptos e incapaces de enfrentarse los graves problemas que se presentaban en Nueva España. Como resultado, el Consejo estuvo plagado por la incompetencia y la venalidad, lo que provocó que no resolviera los principales conflictos del virreinato. “Enfrascados en luchas por el poder y el predominio en Europa, los Habsburgo llevaron a España a la quiebra y empobrecieron al pueblo. La riqueza proveniente de ultramar daba una ilusión de prosperidad muy pasajera, pues pronto se despilfarraba, pero la burocracia real prevaleció como puede verse al estudiar la situación de la burocracia en México”.¹⁹⁵ Por ello, habría de cambiar con la llegada de los Borbones, en el siglo XVIII y el impulso a sus reformas borbónicas:

La tendencia hacia la centralización de la administración pública colonial es más visible durante los siglos XVI y XVII. El rey se sirve de sus secretarios y Consejo de Indias para tratar en forma indirecta los asuntos gubernamentales de las colonias o directamente a través de *reales órdenes*. La centralización y el absolutismo son elementos y bases del desarrollo del capitalismo y por ende de los estados nacionales. Durante el siglo XVIII, es en el absolutismo, donde se realiza la reforma borbónica para transformar los alcances del Estado novohispano en un Estado más centralizado y con mayores facultades económicas, políticas, legales y administrativas. El conglomerado burocrático de agencias funcionales y grupos con intereses específicos, parecía controlar y estabilizarse por sí mismo. En síntesis, el México del siglo XVII parece haber sido administrado por un estado invertebrado.¹⁹⁶

Durante el siglo XVII, prevaleció la debilidad de la monarquía y la inmensa burocracia de ultramar se unieron para cambiar la política real. Con excepción a Luis de Velasco II, quien fue virrey por segunda vez de 1607 a 1611, todos los demás virreyes fueron nobles de mayor o menor rango que no lograron sentar las bases de prosperidad económica. Y si las primeras designaciones de los virreyes se debían al talento y experiencia, muchas de las siguientes se debieron al favoritismo y a la venalidad. Los protegidos del rey

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 569-570.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 581.

manejaban los asuntos imperiales, casi siempre en provecho propio como asuntos personales no del monarca, lo que provocó una mayor corrupción de los asuntos administrativos.

La burocracia funcional del Estado invertebrado seguía funcionando en medio de acuerdos y desacuerdos, rivalidades y problemas sin fin. Parecería que la idea del rey, si no su persona, era una especie de protoplasma que mantenía juntas las partes invertebradas. Los intereses de tantas personas y agrupaciones dependían directa o indirectamente del rey, de modo que, paradójicamente, el Estado imperial —y en consecuencia el Estado colonial mexicano— eran débiles, pero omnipotentes.¹⁹⁷

El caso de Nueva España es un ejemplo claro de estas políticas de patronazgo; no obstante, para Guerrero (2011), existía una carrera administrativa después de las reformas borbónicas, la cual era una realidad en la Secretaría del Virreinato y en diversos órganos creados para la administración de lo público en el mundo novohispano, el funcionariado estaba capturado por los más altos funcionarios del virreinato y sus carreras administrativas daban cuenta de ello.

Durante el gobierno de los Habsburgo, la principal preocupación en materia hacendaria era la de hacer de la colonia un dominio que pudiera sostenerse por sí mismo y además que produjera las mayores utilidades para la metrópolis, enviando cuantiosas remesas de productos naturales y, principalmente, oro, plata y mercurio. En este periodo, parecía satisfactorio contratar la recaudación de la mayor parte de los impuestos, el conjunto de los ingresos anuales, según las fragmentarias cifras disponibles, sólo excepcionalmente llegó a rebasar los \$1 500 000.¹⁹⁸ Los tributos, las alcabalas, el “quinto real” y otros impuestos sobre minas y acuñación representaban los mayores ingresos del total, aunque también tuvieron importancia los gajes, los donativos forzosos y la venta de mercurio y de puestos gubernamentales. Unos 60 funcionarios y empleados de hacienda tenían a su cargo el trabajo de recolectar el dinero, hacer desembolsos,

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 605.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 206.

vigilar las transacciones financieras del gobierno y llevar la contabilidad, utilizando procedimientos rutinarios.¹⁹⁹

Para López (1980), de las tres jerarquías que formaban la burocracia virreinal, la más numerosa era sin duda la religiosa, dividida entre el clero secular y el regular. Humboldt había estimado en 13 000 a 14 000 individuos a los miembros del clero, dividiendo por mitad esa cantidad entre clérigos y frailes. La jerarquía eclesiástica estaba estructurada en forma similar a la de España, pero la existencia del regio patronato confería a la Corona las bases de una autoridad sobre ella, que ejerció de manera tangible, siendo aún más notoria durante el reinado de los Borbones.²⁰⁰

En relación con la jerarquía militar, cabe señalar que durante casi dos siglos, no existió en Nueva España un ejército propiamente constituido. En 1758, el número total de soldados con que contaba apenas ascendía a 2,897 hombres. Para 1800, el personal militar llegaba a 29 962 plazas, cantidad que duplicaba las correspondiente a la jerarquía eclesiástica.²⁰¹ Por lo que se refiere a la jerarquía civil, escasamente pasaba del centenar el total de las plazas de la burocracia civil en la época de los Habsburgo, como consecuencia de la práctica seguida por poner a la venta al mejor postor los empleos en sus dominios. Por las reformas introducidas por José de Gálvez en la segunda mitad del siglo XVIII, la burocracia administrativa creció ostensiblemente al instalarse oficinas recaudadoras de impuestos aún en las poblaciones de mediana importancia. Al poner bajo administración directa a la casa de la moneda y al organizar los estancos de la pólvora y el tabaco, sobre todo este último, que tenía seis fábricas y controlaba más de 12,000 operarios a destajo. Con todo, la planta del personal civil era la más reducida, en comparación con la eclesiástica y la militar.²⁰²

Mientras que las reformas políticas y administrativas de los Borbones tuvieron como sentido político final cancelar una forma de gobierno e imponer otra en la que el principal propósito estaba en recuperar las atribuciones que los Habsburgo habían delegado en cuerpos y grupos. La decisión borbónica fue dirigida a reducir la fuerza y las funciones políticas

¹⁹⁹ *Ibidem.*

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 209.

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² *Ibidem*, pp. 209-210.

a las corporaciones religiosas y también a las de comerciantes agrupados en los consultados, sustituyéndolos con otros grupos y corporaciones más dóciles, como las de los mineros. Las reformas borbónicas son como afirma Guerrero (2011), una verdadera *publicación* del mundo novohispano.

Como resultado de las reformas borbónicas, la autoridad tradicional de los virreyes fue también drásticamente reducida a través del sistema de intendencias, que suprimía la existencia de los alcaldes mayores y alentaba además un rápido proceso para poner bajo una directa administración las fuentes principales de la hacienda pública. Los antiguos asentistas y arrendadores de estos privilegios fueron sustituidos por jóvenes y capacitados funcionarios públicos adictos a la Corona. En la administración financiera del virreinato, fueron de gran trascendencia las reformas que en este aspecto que introdujeron los Borbones, sistematizando el desordenado ramo de la Real Hacienda.

Además de rescatar el control de los impuestos y mejorar el sistema de recolectarlos, suprimiendo los arrendamientos y las concesiones existentes, fueron establecidos oficinas de hacienda al cuidado de funcionarios y ayudantes, en todas las poblaciones de importancia. Se crearon nuevos impuestos como el de pulperías y quedó firmemente consolidado el estanco del tabaco, que representaba un ingreso anual de más de \$3 000 000.00.

Los ingresos totales de la Real Hacienda tuvieron entonces un acelerado crecimiento, elevándose de \$6 000 000.00 en el quinquenio de 1763-1767, a \$14 500 000.00 en el de 1777-1779 y a \$18 000 000.00 en el de 1780-1784, hasta superar los \$20 000 000.00 en 1802.²⁰³

Las reformas borbónicas tendieron a recuperar para la monarquía el más absoluto control sobre la burocracia. Muchos criollos fueron desplazados de sus cargos por españoles peninsulares. El poder y los privilegios de la Iglesia y de las corporaciones de comerciantes se redujeron y el número de puestos públicos aumentó visiblemente a través de recuperar la administración de las fuentes impositivas que estaban arrendadas, la creación de nuevas corporaciones e impuestos, así como el establecimiento del estanco

²⁰³ *Ibidem*, pp. 206-207.

del tabaco. No obstante, los criollos no llegaron a ser desplazados del todo y el crecimiento de la burocracia obligó a admitir, para los cargos subalternos, a muchos “pardos”, es decir, mestizos y castas.

En sus relaciones laborales con las diversas jerarquías burocráticas, era condición previa el reunir determinados requisitos para el ingreso, los cuales eran exigidos con mayor escrupulosidad en razón directa a la importancia del cargo, sobresaliendo por su importancia los relativos al lugar de nacimiento, lealtad a la Corona y cuantía de la fortuna. En las últimas décadas del Virreinato también contaron la experiencia en otros cargos y la preparación profesional. Para los puestos vendibles, el requisito fundamental fue la capacidad de pago, pues había subastas en cada caso, y aunque para algunos de ellos debía contarse con cierta capacidad para su eficaz desempeño, pero no fue muy estricta la aplicación de esta norma. El régimen de pensiones de Nueva España comprendía virtualmente a todos los empleados de las jerarquías militar y civil.²⁰⁴ El fondo de pensiones estaba formado por las aportaciones de los beneficiarios a través de descuentos en sus percepciones y con aportaciones gubernamentales específicas. La situación financiera de los montepíos en ocasiones llegó a ser deficitaria, y como consecuencia el monto de las pensiones tuvo que reducirse.

Hacia fines del siglo XVIII, las capacidades requeridas para la mano dispensadora local habían adquirido un control considerable de los recursos políticos y económicos y, en los virtuales ejes de las redes organizativas, los servicios para el gobierno y la Iglesia, así como la producción económica. La dinámica de la colonia tardía y su articulación propiciaron cambios continuos en las relaciones a medida que los intereses cambiaban o se ampliaban.²⁰⁵ La necesidad del patronazgo y el clientelismo fueron tendencias reforzadas por la crisis de 1810 en adelante.²⁰⁶ El régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la carencia de rendición de cuentas y la responsabilidad pública debido a que no existían herramientas efectivas para combatir las conductas corruptas, ya que los juicios de residencia no siempre se llevan a cabo, eran costosos y duraban largo tiempo.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 210.

²⁰⁵ Alejandro Cañeque “Cultura vicerregia y Estado colonial. Una aproximación crítica al estudio de la historia política de la Nueva España”, *op. cit.*, p. 13.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 5.

El arriendo de la recaudación fiscal y la venta de los cargos públicos generalmente condujeron a una psicología de explotación. Los puestos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema fue pernicioso durante el virreinato, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la deshonestidad y la corrupción.²⁰⁷

El estado colonial era un sistema de patronazgo clásico basado en un clientelismo político utilizado por las autoridades virreinales y un sistema de lealtades en los nombramientos y cargos públicos existentes.²⁰⁸ Además del arriendo fiscal, la hacienda real era desastrosa en el manejo y control de los recursos del virreinato. De acuerdo con Mendieta (1941) en un país de población étnica heterogénea, es interesante saber en manos de qué grupo racial se encontraba la administración pública:

No hay datos estadísticos sobre este aspecto de la burocracia, de nuestra observación resulta que criollos, mestizos e indígenas concurren a integrar el personal del Gobierno, tanto en los altos puestos directivos como en la burocracia que de ejecución. El empleado mestizo y el indígena estaban, generalmente, en los puestos de las instancias municipales, en menor número en los de las capitales de los Estados y todavía en una pequeña proporción en los puestos federales. De aquí se desprende que la burocracia estaba integrada en su gran mayoría por criollos y mestizos. La casi totalidad de puestos públicos de importancia estaban en manos de criollos o de individuos en los que domina la sangre de la raza blanca.²⁰⁹

Concluye Mendieta (1941) que al iniciarse la época colonial, todos los puestos públicos quedaron, como es sabido, en poder de los españoles y durante ella, de sus descendientes por generaciones. “El México independiente encontró que, en la administración pública, en la casi totalidad de los casos,

²⁰⁷ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 289.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 6.

²⁰⁹ Lucio Mendieta y Núñez, “Ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, p. 79.

criollos, esa situación se modificó un poco, en lo sucesivo, bajo la influencia del mestizaje; pero creemos que prevalece en esencia”.²¹⁰ Este hecho se explica porque los criollos y cierto número de mestizos, principalmente aquellos, han sido en México, los grupos raciales de cultura europea y la administración pública de México como tal. No es otra cosa que una expresión de esa cultura colonial que tiene rasgos en los siguientes siglos en el México moderno.

Finalmente, los españoles fueron ineficaces para combatir la corrupción respecto a los altos funcionarios, como lo demuestran los expedientes de algunos juicios de residencia virreinales. Cuando se logró la Independencia, desaparecieron todos los controles utilizados antes. No obstante, la práctica de juicios de residencia, las visitas y la declaración de sus bienes y propiedades, así como el depósito de fianzas, para asegurar el desempeño eficaz y honesto de los altos funcionarios de la administración novohispana, ésta se vio afectada de manera permanente por la deshonestidad, el peculado y el abuso del poder por parte de las autoridades, como consecuencia de los métodos empleados en el reclutamiento del personal, la enorme distancia a que se encontraba la metrópoli y a la política desconfiada y centralizadora de los reyes de España.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 80.

Tercera parte

La burocracia en el México independiente

III

La burocracia en el patronazgo del México independiente

México nació a la Independencia, no constituido en República, sino como un imperio.¹ Y aun cuando tres años después se adoptaron las instituciones republicanas de acuerdo con el modelo clásico del equilibrio y división de los tres poderes, pronto las costumbres estratificadas durante tres siglos de largo coloniaje, no trascurrió mucho tiempo sin que el Poder

¹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, p. 223. En 1821, al consumarse la Independencia nacional, la superficie territorial del país comprendía los 4 100 000 km² que tenía Nueva España, pero al incorporarse el 5 de enero de 1822 la capitania de Guatemala, que abarcaba Guatemala, Chiapas, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, ésta fue aún mayor. Posteriormente, el 1 de julio de 1824, al formarse la Confederación Centroamericana llamada Provincias Unidas de Centroamérica. Los nuevos territorios adquirieron su independencia de México, excepto Chiapas, que formaba parte de la Capitanía de Guatemala y que mediante un plebiscito decidió anexarse a nuestro país, incluyendo la Provincia del Soconusco, el 12 de septiembre de 1824.

Ejecutivo encontrase la mayor fuerza para imponerse al Poder Judicial y Legislativo. No obstante, que ambos poderes llegaban a prevalecer sobre el Poder Ejecutivo a merced de la justa y encendida prédica de los doctrinarios, la estabilidad política siempre fue precaria, hasta imponerse el retorno pendular de la prioridad del Poder Ejecutivo frente al Judicial y al Legislativo.²

La lucha por el poder dio como resultado acciones que desestabilizaron al país, insertándolo en condiciones de auténtica turbulencia que no disminuyeron ni con la vigencia de la dictadura presidencial de Antonio López de Santa Anna.³ Hasta esos momentos el orden administrativo seguía funcionando en el marco del conflicto político. Destacando las instancias administrativas y los comisarios instituidos el 21 de septiembre de 1824; el departamento de Cuentas y Razón, el 16 de noviembre de 1814; la Junta de peajes, creada el 11 de noviembre de 1827; la Dirección General de Rentas, instaurada el 26 de enero de 1831 en lugar del departamento de Cuenta y Razón; el Banco de Fomento de la Industria Nacional, creada el 16 de octubre de 1836; las Juntas Consultivas de Hacienda, instituidas el 30 de septiembre de 1836; el Banco Nacional para Amortizar el Cobre, el cual tuvo su origen el 17 de enero de 1837, así como la Administración General de Caminos y Peajes, creada el 28 de junio de 1853.⁴

² José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 11.

³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Segunda parte. Época virreinal, op. cit.*, p. 77. Texas proclamó su independencia de México en 1835 y, después de la desastrosa guerra con los Estados Unidos de 1846-1848, según lo pactado en el Tratado de Paz y Amistad de Guadalupe Hidalgo, de 2 de febrero de 1848, México perdió 2 240 000 km² que tuvo que ceder a sus vecinos, en los que estaban asentados los antiguos territorios de Nuevo México, Alta California y parte de Tamaulipas. Por último, sufrimos pérdida del territorio de una parte de Sonora, de acuerdo con el Tratado de La Mesilla, firmado el 30 de diciembre de 1853, que significó una segregación de 109 574 km². Desde esa fecha, consolidada nuestra nacionalidad, el país había conservado su integridad territorial y, al concluir este período, el país había conservado la superficie que ocupada estimada en 1 987 201 km², cifra que se redujo con los últimos levantamientos para quedar en 1 972 546 km², incluyendo las islas situadas en sus costas

⁴ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 26. Respecto de los órganos centrales de la administración pública establecidos en 1836, existen los ministerios de Relaciones Exteriores, Interiores, Hacienda, Guerra y Marina. En 1838, Lucas Alamán escribe un importante documento que busca explicar el Examen de la Organización General de la Administración Pública, con el fin de mejorar su organización y funcionamiento.

Las Guerras de Independencia convirtieron al ejército en política y la mayor carga para el presupuesto nacional. En 1800, el ejército colonial tenía sólo 9 000 soldados. La guerra, el ejército y las tropas insurgentes se unieron a los hombres en 1821. La guerra de guerrillas hizo una organización autónoma por un prestigioso caudillo con oficiales y adscrito a él. Por lo tanto, después de la independencia, el ejército era más una aglomeración de caudillos o caudillos regionales que una entidad monolítica. A medida que la penuria fiscal hacía cada vez más difícil involucrarse en el mantenimiento de su burocracia civil y militar, el lema era “yo soy de quien me paga”.⁵ Como integrante de la clase dirigente, el ejército desempeñó un papel preponderante dentro de la vida política del México independiente; después de la independencia, continuó absorbiendo la mayor parte del gasto público. De acuerdo con Diego López Rosado: “Los presidentes eran generales que si pagaban a sus tropas conservaban el puesto y si no lo hacían pronto eran derrocados. El estado de las finanzas públicas hacía casi imposible pagar al ejército en forma regular y el resultado inevitable fue la inestabilidad y el desasosiego permanentes. Como el poder político dependía del apoyo del ejército, las luchas políticas eran monopolizadas desde luego por los dirigentes militares en competencia”.⁶

El patronazgo, como sistema de gobierno, comienza a la mitad del siglo XIX en el México independiente; a la cabeza se encuentra el presidente de la República, quien era el encargado del Poder Ejecutivo que se encuentra sometido por las amplias facultades al Poder Legislativo de su tiempo. En este periodo, se comienzan a generar las condiciones para afianzar el patronazgo que llevarán mucho para consolidarse: 1) la creación de un Estado nacional que será visible en la última etapa de la Reforma de Juárez, pero de manera definitiva en el Porfiriato; 2) la creación de los partidos políticos y un sistema de elecciones más democráticas que ocurrirá hasta el siglo XX y 3) la conformación de una burocracia que logre obtener su autonomía del gobierno federal. En estos tres grandes procesos, la burocracia que no se había consolidado como un cuerpo de funcionarios autónomos y con una

⁵ Raymond Buve, “Political Patronage and Politics at the Village Level in Central Mexico: Continuity and Change in Patterns from the Late Colonial Period to the End of the French Intervention (1867)”, *Bulletin of Latin American Research*, p. 21.

⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México independiente*, op. cit., pp. 310-311.

existencia propia, se vería cooptada, subordinada y utilizada por los diversos gobiernos en el poder.

El primer gobierno independiente tenía que enfrentar varios problemas que requerían su atención, en particular el de los servidores públicos. Los instrumentos con que consideraba el gobierno para resolver parte de sus problemas era el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Se creía que las garantías de unión, religión e independencia, en ellos contenidos, serían suficientes para resolver los problemas que se enfrentaba la nueva nación. No obstante, mientras la garantía de la religión era aceptada por la población entera, no sucedía lo mismo con respecto a las garantías de unión e independencia.⁷ La independencia mexicana fue acompañada de una ruptura más profunda con las instituciones coloniales. En este periodo destacan la Reforma y el Porfiriato como parte del proceso de formación del Estado nacional.⁸ En el periodo de los primeros años de vida independiente —1824-1853— el país inició un proceso de conformación de un patronazgo caudillista militar y personal, la burocracia incrementa una mayor participación en los asuntos del gobierno, pero sigue bajo la dominación el patronazgo del presidente de la República y de sus nombramientos discrecionales, en un contexto convulsionado y caracterizado por la inestabilidad política.

En el periodo de 1810-1854, la burocracia comienza a ser un factor político para la creación del Estado nacional, ya sea bajo la forma de República o como régimen central. Suceden dos acontecimientos relevantes para la burocracia: primero, el inicio del fin de la carrera administrativa (1824) y la pérdida de amovilidad de los empleados (1852). En materia de profesionalización se inicia el proceso del fin de la carrera administrativa (heredada del virreinato). Mientras que en la modernización, entendida con un criterio jurídico para normar la intervención del Estado, destaca la primera reforma administrativa en 1833.

En relación con la burocracia hacia 1821 —nos dice Guerrero (2011)—, “la mayoría de los funcionarios y empleados civiles se habían formado bajo el concepto de servicio y se encontraban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana. Principalmente de los comerciantes y el clero, debido a que su inclinación se orientaba a la permanencia del cargo en base al mérito”.⁹

⁷ *Ibidem*, p. 304.

⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, p. 213.

⁹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera*, p. 117.

Por ello:

Para entonces, había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros con 25 y muchos más con trayectorias de 20, 15 y 10 años de carrera administrativa. Sin embargo, todo cambió en una forma no sólo radical, sino opuesta, pues el proceso progresivo vigente hasta entonces no sólo fue frenado, sino revertido, iniciándose un movimiento en sentido contrario, como un proceso de desmantelamiento de la carrera administrativa.¹⁰

En este proceso del México independiente, existen dos elementos con los que el gobierno tendrá que definir claramente: la Iglesia y el ejército. Primero, las relaciones entre el gobierno del México independiente y la Iglesia fueron inciertas durante mucho tiempo.¹¹ El segundo fue el ejército que con la Independencia cambió por completo. Desde entonces, “el ejército siguió absorbiendo la mayor parte del gasto nacional. Los presidentes eran generales que si pagaban a sus tropas conservaban el puesto y si no lo hacían, pronto eran derrocados”.¹²

En este tercer capítulo, se describe, por una parte, a la burocracia en el patronazgo del México independiente en la conformación del primer Estado Liberal —algunos lo califican de autoritario u oligárquico— en los primeros años de vida independiente, donde la burocracia intenta constituirse

¹⁰ *Ibidem*, p. 118.

¹¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 227. Las primeras constituciones —1824 y 1857— continuaron la unión entre la Iglesia y el Estado, permitieron a los religiosos ejercer autoridad fiscal y les concedieron privilegios judiciales especiales. Sin embargo, tales relaciones fueron inestables y a mediados del siglo XIX ocurrió la amarga lucha que culminó con la completa separación del Estado y la Iglesia, así como la derogación del estatuto especial y de la autoridad que la Iglesia había disfrutado durante tanto tiempo.

¹² *Ibidem*, p. 229: “El estado de las finanzas nacionales hacía imposible que se pagara al ejército constantemente, y el resultado inevitable fue la inestabilidad política y desasosiego general. El poder político dependía del apoyo del ejército, las luchas políticas eran monopolizadas desde luego por los dirigentes militares en competencia. El patronazgo del ámbito militar se caracterizaba de la siguiente forma: “[...] que cada jefe militar o caudillo contaba con sus propios secuaces, con sus propios oficiales y soldados subordinados a él. No existía nada que pudiera llamarse el ejército mexicano, sino un gran número de ejércitos más o menos independientes. El efecto de este tipo de organización militar sobre la administración pública es significativo en dos aspectos importantes: 1) tendía a perpetuar el personalismo en la administración y 2) convertía toda la estructura administrativa en un sistema de distribución de las prebendas políticas”.

en un instrumento para consolidar la formación del Estado nacional; por la otra, que sea reconocido como un cuerpo de servidores públicos al servicio del Estado, aunque fuera en condiciones precarias, penurias e inestabilidad política. En el apartado son descritos aspectos relevantes en la vida de la administración pública y de la burocracia en una época de patronazgo militar: el centralismo en el México independiente; la *Constitución de 1824* y las ampliaciones para el poder ejecutivo; el año de 1824 inicio del fin de la carrera administrativa; la creación del Banco de Avío (1830); la primera reforma administrativa en 1833; y la creación del Banco Nacional de Amortización de la Moneda del Cobre (1837). También se describe el año de 1852, como de “amovilidad de los empleados”; la dictadura de Santa Anna y el establecimiento de la Secretaría de Fomento en 1853; el desastre de la administración hacendaria; y la etapa deficitaria del presupuesto público (1822-1853), durante la primera parte del siglo XIX.

El papel de la burocracia y los primeros años de vida independiente (1824-1853): hacia la creación de una burocracia profesional en un contexto de incertidumbre política

Para Weber (2010), existen dos condiciones para la formación de una burocracia moderna: primero, “la ocupación de un cargo es una ‘profesión’. Para la obtención de éste, existe la “exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo periodo y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo”.¹³ Esto no supone que el cargo sea visto como una fuente de rentas que explotar, ya que éste tiene determinado un salario. “El acceso al cargo [...] se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura”.¹⁴ La segunda condición era la situación del personal con una remuneración regular, nombrado por una jerarquía superior, con una ocupación vitalicia, garantizada su pensión al final de su nombramiento y con la idea de que pueda realizar una carrera administrativa.

¹³ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, p. 27.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 27-28.

En el caso de México, ambas condiciones para el establecimiento de una burocracia profesionalizada llevarán más tiempo que el periodo que se analiza (1824-1853), debido a las condiciones políticas, económicas y sociales que repercuten en la administración pública y la burocracia. Después de consolidarse la Independencia en México después de la Constitución de 1821 la burocracia mexicana intentó que la condición de profesión prevaleciera en la contratación y selección de los cargos públicos. En 1824, inicia el fin de la carrera administrativa como una etapa previa de la burocracia novohispana que había logrado un alto nivel de profesionalización en la Secretaría del Virreinato y en algunos organismos (estancos) creados en esa época como resultado de las reformas borbónicas. No obstante, el año de 1852 representa el año de la “amovilidad de los empleados” por lo que sus cargos públicos serían “movibles” y no serían considerados en propiedad.

La política en el México independiente tenía un pasado colonial de alto grado. Insurgencia e independencia, poder y control político, pero las principales características de funcionamiento permanecieron prácticamente iguales, especialmente en ellas se encuentra el alto grado de autonomía del sistema oligárquico de la política y la movilización y representación dominante, basada en actividades primordiales. Para Buve (1992), la crisis de 1810 en adelante no sólo provocó cambios, sino que también generó el surgimiento de una fragmentación progresiva de un señor de la guerra. Patronazgo adaptado a las decisiones que plantea la creciente militarización del poder. A medida que las burocracias se desintegraron, se centraron en aquellos que controlaban el poder de los recursos: jefes de guerra y grupos de élite locales en el ámbito municipal.¹⁵

Inicia la lucha política entre los conquistadores y quienes deseaban romper los vínculos con la Corona. Se trata de un movimiento que transita de 1810 hasta 1821, tiempo en que se declara la independencia de México. El 6 de octubre de este último año, la Junta Provisional Gubernativa del Imperio

¹⁵ Raymond Buve, “Political Patronage and Politics at the Village Level in Central Mexico: Continuity and Change in Patterns from the Late Colonial Period to the End of the French Intervention (1867)”, *op. cit.*, p. 19. “El patrocinio militar podría incluir una rápida sustitución de patrocinadores y los funcionarios de la década de 1870 surgieron más tarde, el *modus operandi* tuvo un impacto prolongado en el patrón básico mexicano de la política de poder de los hombres fuertes en el hasta finales de la década de 1870”, *ibidem*.

Mexicano decretó el Acta de Independencia y señaló el 27 de octubre como la fecha solemne para la jura y proclamación de la independencia. El acta mantiene como documentos fundamentales los preceptos vertidos en el Plan de Iguala y en los Tratados de la Villa de Córdoba.¹⁶ Con el Acta de Independencia se suprimió el virreinato como forma de gobierno. La Junta Soberana Provisional Gubernativa, legalmente constituida, se abocó a definir la organización de la administración pública acordando expedir, el 8 de noviembre de 1821, el “Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal” por medio del cual se formaron cuatro ministerios: 1) Del Interior y de Relaciones Exteriores; 2) De Justicia y de Negocios Eclesiásticos; 3) De hacienda; y 4) De Guerra y Marina.¹⁷

En 1822, se expidió el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano (18-12-1822), manteniendo los fueros eclesiásticos, el derecho a la libertad personal, propiedad, religión católica, libertad de pensamiento, la existencia de las diputaciones provinciales, entre otros aspectos.¹⁸ Durante un periodo de 89 años del siglo XIX, existieron diferentes formas de gobierno que indudablemente influyeron en la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana. “[...] se tuvieron: 3 regencias; 2 imperios; 6 repúblicas federales; 8 repúblicas centrales; 7 períodos dictatoriales; 1 gobierno provisorio republicano; 1 gobierno militar y civil francés; y el gobierno imperial por medio de lugarteniente”.¹⁹

En 1824, se instituye el orden político con la promulgación de la Constitución Política que se aprueba el 4 de octubre de ese año, la cual establece en su diseño que la forma de gobierno es la república federal, instituye la división de poderes y acredita la vigencia de la soberanía nacional, además que el poder ejecutivo se deposita en una sola persona: el presidente y reconoce la figura de vicepresidente, situación que crea ambientes de tensión para llevar a cabo los arreglos políticos.²⁰ En el ámbito de las empresas públicas,

¹⁶ Francisco Díaz Casillas, “El legado de la administración pública borbónica: del gobierno español en Nueva España al México independiente”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 123.

¹⁷ *Ibidem*, p. 124.

¹⁸ Roberto Rives Sánchez, “Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México”, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de Administración pública en México*, p. 80.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, p. 300.

la Constitución de Apatzingán (1814) declaraba que ningún género de cultura, industria o comercio podía ser prohibido a los ciudadanos, conservó los estancos destinados a la “subsistencia pública”. Posteriormente, por decreto del 21 de octubre de 1822 se prometía la libertad de la siembra, manufactura y tráfico del tabaco. Sin embargo, el 9 de febrero de 1824 nuevamente se legaliza y reglamenta el estanco del tabaco. Después de sucesivas disposiciones franquearían y prohibirían alternativamente la industria y el comercio de ciertos artículos, como el azufre, el salitre y el mismo tabaco.²¹

La Primera República Federal de México tuvo un periodo histórico breve: 1824-1835, poco más de una década, y no cabe la menor duda de que determinó en gran medida el desarrollo del Estado y de la nación mexicana. Se trató de un periodo histórico lleno de conflictos, debido a la influencia de múltiples factores: a) los intentos de España por mantener el estado de cosas y recuperar el dominio perdido; b) la penuria financiera que aquejaba al novísimo Estado que necesitó solicitar empréstitos a empresas financieras inglesas, con lo que comenzó con el problema de la deuda externa; c) el conflicto entre liberales y conservadores, que se prolongó durante buena parte del siglo XIX; d) las aspiraciones por el poder de varios personajes que se creían con derechos de alcanzarlo; e) la inmadurez política intransigente prevaleciente en la época; f) la escasa experiencia en materia de administración pública; g) el clima de agitación permanente que se traducía en que los escasos ingresos del erario público se canalizaran hacia las fuerzas armadas; h) la baja ilustración e instrucción de la población que limitaba fuertemente la acción ciudadana; e i) el gran peso de las corrientes confesionales.²²

Los primeros años de vida independiente, entre 1821 a 1835, fueron una de las etapas más convulsas y caóticas del país, con cambios de gobiernos, presidentes que no lograron la estabilidad de la nación, con diversas formas de Estado y de gobierno, se asumieron de manera clara en la forma, como lo hace López (1980) en los siguientes términos:

²¹ Gildardo Campero Cárdenas, “Tomo IV. Evolución de la Administración pública paraestatal”, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de administración pública en México*, p. 59.

²² Roberto Moreno Espinosa, “Génesis de la Administración pública mexicana. Las cuatro secretarías de estado, 1822-1836”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 177.

Del Plan de Iguala y Tratado de Córdoba nació el primer imperio de México (1821), que careció de constitución, por haberse rehusado a hacerla el Primer Congreso Constituyente. Una regencia (28 de septiembre 1821-21 de mayo 1822) precedió como gobierno provincial al de Agustín de Iturbide, que se declaró emperador, su gobierno no duró más que 10 meses (21 de mayo 1822-19 de marzo de 1823). Una revolución republicana lo obligó a abdicar, emigró a Europa y, a su regreso (1824) fue detenido y fusilado. Posteriormente, le siguen cuatro repúblicas, antecedidas por un Supremo Poder Ejecutivo Provisional (31 de marzo 1823-10 de octubre 1824). La primera República Federal (1824-1825), fue establecida por el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, se rigió por la Constitución de 4 de octubre de 1824 y terminó por la Ley de 23 de octubre de 1835, que introdujo el Centralismo. En ella sólo hay un periodo normal, el de Guadalupe Victoria (1824-1829). El segundo (1829-1833) se inicia irregularmente anulándose la elección presidencial de Manuel Gómez Pedraza y, en medio de cuartelazos realiza su administración Anastasio Bustamante (1830-1832). El tercero (1833-1835) fue incompleto, muy agitado y con las alternativas, en el mando supremo, de Antonio López de Santa Ana y Valentín Gómez Farías.²³

Durante 1834, Santa Anna preparó las bases en que apoyaría la reacción centralista. Además de las medidas anteriores, utilizó el ejército para desarmar las milicias cívicas en los estados, disolvió las diversas legislaturas estatales, ocupó militarmente algunos estados, sitió ciudades; en síntesis, ató al país a la fuerza militar. La tendencia al centralismo se había desarrollado a tal grado que el cambio en la forma de gobierno era inevitable: de hecho, el Congreso venía trabajando sobre estos aspectos. De esta manera expidió una ley que reorganizó la hacienda pública (preparativa del Estado central) el día 3 de octubre de 1835, y el día 7 se expidió el reglamento respectivo, donde se precisó la forma en que se manejarían en lo sucesivo las rentas de los estados sujetándolas a la Secretaría de Hacienda, a través de las comisarías, acentuando el problema del manejo de los fondos públicos.²⁴

El 23 de octubre de 1835, el Congreso expidió las bases constitucionales para la Adopción de la República Centralista, mientras se expedía la

²³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 229.

²⁴ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 128.

nueva Constitución.²⁵ La primera República Central (1835-1846) tuvo por Constitución las Siete Leyes del 30 de diciembre de 1836. Un sólo presidente propietario, Anastasio Bustamante (1837-1841) y cinco interinos, dos antes que él y tres durante su administración, que no pudieron llenar el periodo legal, revelan lo precario y miserable de su situación política. Un ejecutivo provisional (1841-1843) gobernó mientras era dada al país una nueva constitución, concluida la cual (las bases orgánicas del 12 de junio de 1843), el primer presidente electo conforme a ella, Antonio López de Santa Anna (quien gobernó del 4 de junio al 12 de septiembre de 1844), fue derrocado por una rebelión.²⁶ “El general Antonio López de Santa Anna, que fue once veces presidente de la República entre 1832 y 1855, emerge en la literatura histórica como el típico caudillo.”²⁷

La instauración del gobierno centralista en México que impuso, en 1836 a Anastasio Bustamante como presidente de la República, llevó consigo cambios importantes en la estructura de la administración pública del país. En efecto, creadas las Siete Leyes Constitucionales, un primer arreglo fue denominar a los estados como departamentos. Luego, en ese mismo año, por el artículo 28 de la Cuarta Ley Constitucional, se ordenó la modificación y naturaleza de los ministerios. Comparada con la legislación anterior de 1824, había transformaciones sustanciales, por ejemplo, el número de éstos no quedaba definido en la Constitución Federal, aunque sabemos que se mantuvieron cuatro. El presidente elegiría a los ministros, quienes tendrían que ser mexicanos por nacimiento y ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos. Cada ministro, a su vez, estaba obligado constitucionalmente a presentar ante las cámaras una memoria de actividades,²⁸ ellos no siempre cumplieron con esta obligación. En particular, la cuarta ley decretaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo, depositado en un presidente electo de forma indirecta y con una duración de ocho años en el cargo, pudiendo ser reelecto. Tenía facultades de nombramiento y remoción de personal de

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 230.

²⁷ John H. Coatsworth y Alicia Torres, “Los orígenes del autoritarismo moderno en México”, *Foro Internacional*, pp. 208-209.

²⁸ Rosalina Ríos Zúñiga, “La pugna entre centralización y descentralización, 1837-1855”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 242.

la administración pública, gobernadores, entre otros. Para la organización de la presidencia de la República, contaba con: 1) el Ministerio de lo Interior; 2) Ministerio de Relaciones Exteriores; 3) Ministerio de Hacienda y 4) Ministerio de Guerra y Marina.²⁹

A principios de agosto de 1841, el general Mariano Paredes y Arrillaga, en su calidad de comandante del Departamento de Jalisco, lanzó un manifiesto en el que pedía la reforma de la Constitución. Santa Anna se adhirió a éste, desde Veracruz y luego hizo lo mismo el general Gabriel Valencia, desde la Ciudadela. Reunidos estos tres generales en la capital, promulgaron las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, adoptadas el 28 de septiembre de 1841.³⁰ Cuando fueron vigentes las Bases de la Organización del Gobierno Provisional, la estructura administrativa se sustentaba en los siguientes organismos: Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, el cual cambió a Ministerio de Gobernación el 18 de octubre; Ministerio de Instrucción Pública e Industria; Ministerio de Guerra y Marina; y Ministerio de Hacienda. El 13 de octubre de 1841, el de Justicia se agrega al Ministerio de Instrucción Pública. Mientras que cuando se expiden las Bases de La Organización Política de la República Central, en 1843, existen los siguientes organismos centrales: 1) Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; 2) Ministerio de Guerra y Marina; 3) Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria y 4) Ministerio de Hacienda.³¹

La administración pública contaba con una organización compuesta por dichos ministerios que llevaban a cabo una rudimentaria labor en medio de las dificultades sin fin: escasez de recursos públicos, ausencia de personal preparado o capacitado para el ejercicio profesional público,³² así como una inestabilidad política que impedía una actividad regular de la burocracia. En ese periodo, la misma suerte tuvieron otros presidentes electos (José Joaquín Herrera, del 16 de septiembre al 30 de diciembre de 1845) y Mariano Paredes (del 13 de junio al 29 de julio de 1846). Completan los años

²⁹ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 130.

³⁰ *Ibidem*, p. 134.

³¹ Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 27.

³² Roberto Moreno Espinosa, "Génesis de la administración pública mexicana. Las cuatro secretarías de Estado, 1822-1836", op. cit., p. 179.

de la Segunda República Central (1844-1846) los seis presidentes interinos de ese periodo. Debido al rumbo que tomaría la nación en 1843 —todavía basado en el régimen de gobiernos centralistas— continuaron los intentos por centralizar las funciones de los ministerios y de la administración pública en general, con el fin de solucionar los problemas que aquejaban a la república. En esta etapa, conocida como la Segunda República centralista, funcionaron cuatro ministerios: 1) Relaciones Exteriores y Gobernación; 2) Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; 3) Hacienda y 4) Guerra y Marina.³³

En medio de una guerra extranjera contra los Estados Unidos, la agitación política bajo la segunda República Federal (1846-1853), durante la cual hubo dos presidentes propietarios, Herrera (1848-1853) y Mariano Arista (1851-1853) y nueve presidentes interinos. Vino después un régimen constitucional centralista (1853-1855), debido a Antonio López de Santa Anna, a quien no le agradaba que se hiciera constitución alguna. Aunque se publicó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, no se declaró ni a favor ni en contra de dicho régimen. Tras una serie de acontecimientos que obstaculizaban la marcha política del país (sublevaciones, desconocimiento del presidente Arista, disolución de las cámaras del Congreso Federal en enero de 1853) fue nombrado, por las legislaturas de los estados, presidente de la República, Antonio López de Santa Anna, el 17 de marzo de 1853, aunque tomó posesión del cargo hasta el 20 de abril siguiente, para el que sería el último periodo de gobierno, pero ahora con una abierta y declarada práctica dictatorial. En esta época, el aparato administrativo de Santa Anna se componía de las siguientes secretarías: Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Hacienda; Guerra y Marina; y de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.³⁴

La caída del centralismo y el retorno al federalismo fue un proceso político complejo que comenzó al final de 1844 y concluyó en agosto de

³³ Rosalina Ríos Zúñiga, “La pugna entre centralización y descentralización, 1837-1855”, *op. cit.*, p. 252.

³⁴ Roberto Rives Sánchez, *200 años de Administración pública en México. Génesis y evolución del federalismo en México*, t. VI, *op. cit.*, p. 157.

1846. El primer momento implicó la salida de Santa Anna y el ascenso a la presidencia de José Joaquín de Herrera, un presidente que concilió intereses diversos, pero que también reincidió en errores que a la larga —junto con el empuje de un general, Paredes y Arrillaga— lo llevarían a renunciar a su cargo, hecho que facilitase la llegada de aquel al poder a principios de 1846. Después, el desacuerdo de los departamentos con lo que parecía tratar de constituirse en un poder omnímodo y la ambigüedad política de Paredes con relación al monarquismo, desencadenaron la reacción federalista encabezada, de manera no tan casual, por Antonio López de Santa Anna. Paralelamente a estos vuelcos políticos ocurrían los hechos de política externa que llevarían a la invasión norteamericana a mediados de junio de 1846 y, que, de hecho, habían comenzado con el problema texano hacía ya varios años.³⁵

Al fin de cuentas, Santa Anna retornó al poder y con ello adquirió la obligación de reformar la Constitución de 1824 para satisfacer las demandas de quienes lo habían vuelto a colocar en la silla presidencial. La opción de retornar el cauce del federalismo lo obligó a devolverles desde su anterior denominación como estados hasta el ejercicio de su soberanía. En el momento de terminar con la anterior división territorial por departamentos, se echaron para atrás varias medidas tomadas durante el centralismo y, obviamente, se le puso punto final.

Así, bajo la presidencia de Mariano Salas —a quien se llegó a considerar un títere de Valentín Gómez Farías— el Congreso trabajó sobre un documento de reforma a la Constitución de 1824, el que estuvo listo el 22 de agosto de 1847. De acuerdo con esta Acta de Reforma, [...] habría cinco ministerios, a saber: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; y Hacienda.³⁶

El 22 de agosto de 1846, el gobierno emitió un decreto de trascendental importancia para la organización política del país, en el que declaró restaurada

³⁵ Rosalina Ríos Zúñiga, “La pugna entre centralización y descentralización, 1837-1855”, *op. cit.*, pp. 156-157.

³⁶ *Ibidem*, p. 174.

la vigencia de la Constitución de 1824. Se trataba de restablecer el régimen federal y una serie de cambios político-administrativos. Se suprimieron las asambleas departamentales recobraron sus antiguas libertades. Se restableció el régimen federal con esta Acta de Reforma de 1847.³⁷

Posteriormente, en 1852, Mariano Arista, presidente de México y, al igual que José Joaquín de Herrera, su antecesor, había tratado de modernizar y reorganizar al ejército. Las fuerzas armadas se opusieron e iniciaron en Jalisco una revolución contra el gobierno de Arista. El apoyo principal recibido provenía de la “gente bien”, que pedía el regreso de Santa Anna. Arista renunció a la presidencia a principios de enero de 1853. Santa Anna regresaría finalmente como siempre para perseguir sus propios fines y no los de la nación, para gobernar en el periodo de 1853 a 1855.³⁸

De conformidad con lo establecido en el Plan de Ayutla, Juan Álvarez fue electo Presidente Interino, pues en él se veía como un mediador de la clase media liberal y el campesinado, principalmente en la región sur, foco principal de las revueltas. Durante sus dos meses de gestión (4-10 al 11-12-1855) procedió inmediatamente a revisar los actos emanados del gobierno de Santa Anna. Así, decretó la extinción de las Direcciones de Contaduría y Correos, la de Contribuciones Directas, la General de Impuestos, ordenándose que las facultades que tenían estas direcciones pasaran al Ministerio de Hacienda (9-10-1855). Al día siguiente, emitió otro decreto, suprimiendo el Tribunal de Cuentas (creado en noviembre de 1853). Asimismo, suprimió todas las disposiciones relativas a la existencia de fondos especiales que se destinaban a la instrucción pública, minería, peajes, ministerios de Relaciones, Justicia, Fomento, Poder Judicial, entre otros.³⁹

La administración de Juan Álvarez se enfrentó a fuertes presiones que lo obligaron a salir del poder y nombrar en su lugar a Ignacio Comonfort, quien se hizo cargo del Ejecutivo Federal a partir del 11 de diciembre de 1855, organizando su gabinete con liberales menos exaltados: Luis de la Rosa, Lerdo de Tejada, José María Iglesias, entre los más destacados. Mientras el Congreso

³⁷ Roberto Rives Sánchez, *200 años de Administración pública en México. Génesis y evolución del federalismo en México*, t. VI, *op. cit.*, p. 139.

³⁸ Rosalina Ríos Zúñiga, “La pugna entre centralización y descentralización, 1837-1855”, *op. cit.*, p. 283.

³⁹ Roberto Rives Sánchez, *200 años de Administración pública en México. Génesis y evolución del federalismo en México*, t. VI, *op. cit.*, pp. 164-167.

Constituyente (instalado en febrero de 1856) empezaba sus labores, el Ejecutivo promulgó el 23 de mayo, un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se especificaba las funciones del gobierno general y de los ministerios, se centralizaba la República y era obra principalmente de José María Lafragua, en el ramo de Estado y Gobernación; Manuel Payno, en Hacienda, y José María Yáñez, en el de Guerra.⁴⁰

En esta etapa histórica, la administración pública, como disciplina y como parte activa del Estado, ya había despuntado. Una de sus tareas fundamentales era la de conservar y promover la sociabilidad natural del individuo y crear las condiciones para el desarrollo de la sociedad. De este modo, a través de sus funciones básicas —concretadas en la administración de las relaciones exteriores e interiores, de justicia y negocios eclesiásticos, de la defensa y de la hacienda— la administración pública mexicana inició una difícil y compleja actividad que fue desarrollada en las siguientes décadas.⁴¹

El centralismo en el México independiente

Para Schaeffer (1955), los dirigentes políticos mexicanos de la época de la Independencia, al establecer la república, tuvieron sólo una limitada selección de formas organizativas para escoger. Sin antecedentes de participación popular en el gobierno, los mexicanos no podían desarrollar de forma espontánea sus propias y singulares instituciones dentro de los lineamientos republicanos. La monarquía era todavía la forma tradicional de gobierno en el mundo occidental. No hubo una nueva forma de gobierno. “Los Estados Unidos eran la única nación importante que funcionaba con éxito como república. Así, era muy natural que las formas norteamericanas fueran tomadas como modelo para la nueva república mexicana. Medio siglo de tormentas políticas atestiguan el hecho de que la forma elegida no fue del todo apropiada para las necesidades de México”.⁴²

⁴⁰ *Ibidem*, p. 167.

⁴¹ Roberto Moreno Espinosa, “Génesis de la administración pública mexicana. Las cuatro secretarías de Estado, 1822-1836”, *op. cit.*, p. 199.

⁴² Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, *op. cit.*, p. 226.

A lo largo de casi 20 años de los gobiernos transcurridos entre 1837 y 1855, en los cuales hubo cambios de suma importancia en todos los órdenes, la administración pública de México, con mayor o menor éxito en la práctica, llevó impreso el sello del régimen que estuviera vigente y le diera cause. Hubo una pugna entre las ideas centralizadoras y las descentralizadoras, propugnadas las primeras por los centralistas o conservadores y las segundas por los federalistas.⁴³

La formación del Estado nacional (en términos modernos) se retrasa debido a que la falta de unidad civil de la nación impide la formación del sentido de comunidad, del espíritu de lo público y de una valoración de los gobernados en un marco en el cual se eliminen los fueros y los privilegios tanto de la milicia como la Iglesia católica. Los factores reales del poder —Iglesia, milicia— fermentan la división de la vida política e imposibilitan que el Estado se constituya en la organización política de la sociedad, con lo cual los intereses corporativos —eclesiásticos y militares— prevalecen sobre los públicos, dando lugar a que la voluntad democrática de la nación no fructifique como un sistema moderado de vida para llevar a cabo la organización y el ejercicio del poder. Los actores políticos de este periodo de inestabilidad están representados por la clase política civil, el ejército, el clero y los pueblos.⁴⁴

En el periodo de 1837 y 1855, la historia de México estuvo marcada por graves circunstancias políticas, pues en 1836 ocurrió un cambio de régimen de gobierno que llevó a la instalación del centralismo, el cual tuvo un punto de quiebre entre 1841 y 1843; tres años más tarde, en medio de la guerra que México enfrentó contra los Estados Unidos, la forma política reviró hacia el federalismo, con la consecuente reinstalación de la Constitución de 1824. De hecho, los cambios no terminaron allí, pues en 1853 nuevamente tomó el poder Antonio López de Santa Anna, gobernando de forma dictatorial bajo la denominación de “Su Alteza Serenísima”. Llama la atención el número de

⁴³ Rosalina Ríos Zúñiga, “La pugna entre centralización y descentralización, 1837-1855”, *op. cit.*, p. 290.

⁴⁴ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 301.

veces que cambió el régimen de gobierno, esto atrae todavía más la cantidad de renovaciones del titular del Ejecutivo.⁴⁵

Para Iturriaga (1976) la vigencia del centralismo no empieza en el siglo XX, ni surge del amparo de los sucesivos gobiernos revolucionarios anteriores, ni arranca de la larga dictadura porfirista, ni brota durante el periodo entre la consumación de la Independencia nacional y el triunfo del plan tuxtepecano.⁴⁶ El centralismo puede definirse consistente en que el foco de los poderes federales suele desplazarse de manera preferente de la Capital de la República hacia la entidad federativa de donde es oriundo el Jefe del Poder Ejecutivo en turno, vaciando bienes y servicios públicos sobre la entidad nativa. O el otro fenómeno inverso: la entidad de donde es nativo el gobernante en turno provee de hombres al aparato administrativo en sus altas esferas e irradia y matiza con su estilo propia una serie de actividades de orden nacional.⁴⁷ El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el presidente de la República, que es el titular de la función administrativa y quien cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa que desborda y rebasa el esquema de las normas constitucionales.⁴⁸

Nuestros libertadores asumen todos los poderes, hasta Iturbide que pretende iniciar una forma monárquica. Fuera de los intentos no realizados, la primera forma de organización del poder ejecutivo se encuentra en la Constitución de 1824. Principalmente de la Constitución Federal de 1824, inspirada en el modelo norteamericano sólo en lo que se refiere al Presidente de la República, porque por lo que se refiere a los secretarios de Estado, el antecedente se encuentra en la Constitución española de Cádiz de 1812.⁴⁹

⁴⁵ Rosalina Ríos Zúñiga, “La pugna entre centralización y descentralización, 1837-1855”, *op. cit.*, p. 241.

⁴⁶ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 17.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ Andrés Serra Rojas, “La función constitucional del presidente de la República”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 39.

⁴⁹ *Ibidem.*

La Constitución de 1824 y sus implicaciones para el Poder Ejecutivo

La Constitución española de Cádiz de 1812 se publicó en México, pero no tuvo vigencia real. Era el amargo presagio de un liberalismo efímero e intrascendente en tierras americanas. La Constitución de Apatzingán de 1814 fue un documento literario, y síntesis maravillosa de los ideales de Morelos y de todos aquellos que anhelaban tener, por primera vez, una Patria convertida en Estado. La Constitución Federal de 1824, creadora del primer Estado mexicano, reflejaba el ideario del grupo liberal moderado, como las Siete Leyes Centralistas de 1836, expresan el criterio del Partido conservador.⁵⁰

En 1824, se crea la visión de un México independiente, la primera constitución; no obstante, el 24 de febrero de 1822, se instaló el Primer Congreso Constituyente para abrir los trabajos que darían lugar al documento constitucional, extendiendo su labor hasta el 31 de octubre, fecha en que es disuelto por Agustín de Iturbide, quien a la vez abdica de la Corona imperial el 5 de abril de 1823.⁵¹ La Constitución del año de 1824, con todos los méritos históricos que cabe reconocerle y la sagacidad política, acendrado patriotismo y capacidad jurídica de sus redactores, para Hardy (1977) incurrió en el mismo error de otorgar al titular de la función ejecutiva demasiadas prerrogativas. A más de los antecedentes jurídicos y tradiciones que pesaban sobre la Constitución en esta cuestión, se entiende en México, como en las demás colonias liberadas del yugo español, la influencia de los constituyentes de Filadelfia y cierta herencia ideológica jugó un papel singular.⁵² El Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 determinaron que la religión católica sería la religión de Estado, sin tolerancia de alguna otra.⁵³

La Constitución fue sancionada para la nación mexicana el 4 de octubre de 1824. En ésta se establece en el artículo 74: “Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo de los Estados Unidos

⁵⁰ *Ibidem*, p. 36.

⁵¹ Ricardo Uvalle Berrones (coord.), “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones, Alejandro Carrillo Castro (coord. gral.), *200 años de la Administración pública en México*, op. cit., pp. 25-26.

⁵² Marcos Armando Hardy, “La teoría del ejecutivo federal y la constitución mexicana de 1824”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 29.

⁵³ Francisco Patiño Ortiz, “Orden constitucional y administración pública, 1837-1855”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 207.

Mexicanos”. El presidente elegido por la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas (art. 85) gozaba ya de amplias prerrogativas y atribuciones (art. 105 a 111) respecto al manejo de las relaciones exteriores, mando de las fuerzas armadas y en materia financiera. Cabe señalar sin embargo que el parágrafo I del art. 112 le prohibía mandar en persona las fuerzas de mar y de tierra sin previo consentimiento del Congreso general, debiendo delegar el gobierno en el vicepresidente cuando asumiera el mando de los ejércitos.⁵⁴

[...] la Constitución sancionada el 4 de octubre de 1824, depositó el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74), creándose un vicepresidente en quien recaerían todas las facultades y prerrogativas del primero en caso del primero en caso de imposibilidad física o moral (art. 75). La Sección Quinta de ese estatuto creó un Consejo de Gobierno, durante el receso del Congreso General, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado (art. 113).

Si se examina comparativamente las atribuciones del presidente (art. 110) y las restricciones de sus facultades (art. 112), con las atribuciones del consejo de gobierno (art. 116) y las facultades del Congreso general (art. 49), puede deducirse que los constituyentes de 1824 rechazaron la idea de un ejecutivo “fuerte”.⁵⁵

La Constitución de 1824 debilita institucionalmente al Ejecutivo ante el Legislativo, dado que éste lleva a cabo su elección, lo cual provoca periodos de inestabilidad que dan origen a los gobiernos dictatoriales. El debilitamiento del Ejecutivo frente al Legislativo tenía dos motivos: uno, que no se repitiera la experiencia española de volver a tener un Ejecutivo monárquico. El otro tiene como referente que Agustín de Iturbide disolviera el 21 de mayo de 1822 al Primer Congreso Constituyente, el cual organizaba los trabajos que debían llevar a la promulgación de la propia Constitución de 1824.⁵⁶

⁵⁴ Marcos Armando Hardy, “La teoría del ejecutivo federal y la constitución mexicana de 1824”, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 33.

⁵⁶ Ricardo Uvalle Berrones, “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, pp. 300-301.

No obstante, los esfuerzos por eliminar las tendencias dictatoriales, Antonio López de Santa Anna ejerce, a partir del 30 de marzo de 1833, en distintos intervalos, la presidencia de la República con facultades extraordinarias. El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo es una de las tendencias que atizan la lucha por el poder de manera recurrente. Este hecho contribuye a retrasar la vigencia de un poder político autónomo y de carácter nacional, debido a la lucha entre santanistas dictatoriales y demócratas republicanos centralistas y federalistas, elitistas y populistas.⁵⁷ La nación mexicana tendría que recorrer un largo y doloroso camino, y muchas veces, se enfrentó a las agresiones extranjeras y gobiernos despóticos, contingencias que superó gracias a su acendrado amor a la libertad, el coraje y honor de los mexicanos, pudo recordar los prudentes temores y la sabia previsión de los constituyentes de 1824.

1824: inicio del fin de la carrera administrativa

La estabilidad no se produjo en el México independiente. En cambio, reinó gran confusión y caos. Después de la Independencia (1821) y el breve gobierno centralista de Agustín I (1822-1823), la Constitución republicana, como modelo, la mezcló con la organización federal y la constitución norteamericana. Introdujo el sistema de gobierno municipal, estatal y nacional, el Congreso logró un importante control sobre el poder del presidente, autonomía considerable, no sólo al congreso y gobernador de los estados federales, sino también a los municipios. En la Constitución de Cádiz y la Constitución de 1824 los municipios mexicanos y los pueblos anteriores, continuaron defendiendo sus derechos contra los gobiernos provinciales o nacionales.⁵⁸ A la caída de Iturbide, desembarazos del Emperador esperaban con mantener los medios eficaces de gobierno. Habían desmantelado la organización política borbónica autoritaria, pero eficiente.⁵⁹ Al respecto, Raymond Buve escribió: “El presidente Guadalupe Victoria hacia lo indecible para poner

⁵⁷ *Ibidem*, p. 301.

⁵⁸ Raymond Buve, “Political Patronage and Politics at the Village Level in Central Mexico: Continuity and Change in Patterns from the Late Colonial Period to the End of the French Intervention (1867)”, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁹ Lourdes Quintanilla, *Zavala, entre la historia y la actualidad y otros ensayos*, pp. 20-21.

orden mientras los Estados disfrutaban de su recién adquirida soberanía, que encubría, muchas veces, cacicazgos disfrazados. Un gobierno permanentemente sujeto a golpes de Estado sin política firme. Trastornos y despotismo parecían engendrarse en un círculo infernal”.⁶⁰

En un principio, el régimen imperial construyó su administración con los materiales organizativos legados por el virreinato. Con el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba que le dieron vida, se inició la politización del servicio civil al exigirse a los funcionarios y empleados su adhesión incondicional a ambos documentos. En el primero, se estableció que “[...] todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan y sustituirlos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito (Plan de Iguala, 1821: 482-484)”.⁶¹ En efecto, cuando en septiembre de 1821 todos los oficinistas prestaron juramento colectivo e individual de lealtad al Plan y al Tratado referidos estaban lejos de imaginar que la independencia alteraría tan profundamente la naturaleza de su empleo. “Este cuerpo profesional no fue tratado como una institución de Estado, sino como un agregado de personas a las cuales se reclamó su adhesión para una causa más importante”.⁶²

En México, la situación en la década de 1820 era diversa. Para Guerrero (2011), el sistema de botín no contó con oportunidades ilimitadas, sino con una institución estable afianzada en cargos en “propiedad” y separada de los medios de administración. La eliminación del servicio civil era indispensable al proyecto de los partidos emergentes en forma de logias, inmaduros y precarios, así como en sus clientelas de aspirantistas. La empleomanía era explicable sólo y en la medida en que existan cargos a disposición, cuyo alcance era posible gracias al despojo de quienes los ocupen. Tampoco existía un empuje industrial del que emergieran clases medias y produjera oportunidades para emprendedores, junto con el desarrollo económico y social, sino una sociedad estamental atrasada, cuya vida estacionaria no era fuente para nuevas potencialidades.⁶³

⁶⁰ *Ibidem*, p. 39.

⁶¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 130.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*, p. 138.

Después de la caída de Iturbide fue modificado el sistema de gobierno. Partidos, diputaciones provinciales, miembros del ejército, caciques y caudillos luchaban por repartirse el botín. Así el Acta Constitutiva de 1824 más que unificar dividió a la nación. Los grupos que disputaban el poder ya fuera bajo el centralismo o del federalismo no tomaban en consideración ni el interés general, ni el bien común. Para Lucas Alamán, era una lucha por el poder disfrazada de “modernismo”. Querían promover y extender sus intereses particulares y apoderarse de los puestos públicos. Aspirantismo que, como funesta maldición, había impedido cualquier posibilidad de democracia o de progreso para la nación.⁶⁴

El 29 de noviembre de 1823, mediante una circular de la Secretaría de Hacienda —dirigida a la Junta del Monte Pío de Ministros y Oficinas, los Intendentes y los Jefes de Rentas— se decretó un nuevo sistema de pagos de las pensiones, por medio de las tesorerías o administraciones de rentas situadas donde estaban los domicilios de las viudas y huérfanos. Treinta días después, el Congreso General Constituyente determinó la extinción del Monte Pío de Ministros y Oficinas, resolviendo que los fondos y descuentos que se efectuaron en adelante se agregaran a la hacienda pública.⁶⁵ El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de las ideas liberales, impuso al servicio civil criterios hasta entonces desconocidos. En ese año, recién establecida la República Federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y los estados”.⁶⁶

Bajo esta nueva configuración, las entidades federativas estarían en condición de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de su propiedad en el empleo. No obstante, en agosto de 1824, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen de servicio público, *decretando que todo nuevo nombramiento se solicitaría primero al gobierno federal*. A partir de entonces, se impidió que cada estado pudiera integrar su propia planta de servicio público y seguir sus propias sendas de desarrollo administrativo.⁶⁷

⁶⁴ Lourdes Quintanilla, Zavala, *entre la historia y la actualidad y otros ensayos*, op. cit., p. 22.

⁶⁵ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 118.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 119.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 119-120 (cursivas mías).

Más tarde, cuando en 1824 se extinguió todo vestigio formal del régimen monárquico, prosiguió este proceso de destrucción de la carrera administrativa. A partir de este año, inició el proceso de amovilidad de los servidores públicos por un régimen de patronazgo basado en la “confianza” de los burócratas a sus superiores.

Leyes de expulsión de los españoles en la burocracia (1827 y 1829)

Para Schaeffer (1955), la mayor desventaja que acompañó a los mexicanos por la senda del gobierno mexicano fue la falta de experiencia política. La política española otorgaba los más elevados puestos a los peninsulares y de tomar todas las decisiones políticas de importancia desde España, privó a los mexicanos —criollos, mestizos e indios— de cualquier oportunidad para desarrollar el sentido de la responsabilidad política. La política administrativa española estaba hecha para mantener a las colonias en garra de la madre patria; en ese sentido, la política fue formulada y ejecutada para cumplir este fin. Sin embargo, dejó a las nuevas naciones en la anarquía y en el caos desde el momento en que se independizaron.⁶⁸

México tardó mucho tiempo en recuperar una aparente estabilidad política y social. Este clima de incertidumbre afectó todos los órdenes del México independiente, como lo era el comercio, las exportaciones e importaciones, los negocios económicos, la vida social, la educación y la cultura. Pero, sobre todo, en la vida de los burócratas que vivían en la completa desconfianza del pago de sus salarios y en la permanencia de sus cargos públicos. Mientras la Independencia forjó transformaciones dramáticas en la sociedad y en la política mexicanas, muchos aspectos del aparato administrativo colonial se subsumieron en el nuevo Estado que comenzó a surgir en la década de 1820. “Gran parte de la estructura burocrática y militar central permaneció, pero con varios cambios significativos. Al mismo tiempo, un gran número de burócratas fiscales coloniales continuó ejerciendo sus funciones después de 1820. No obstante, el gobierno de Iturbide tuvo poca fortuna en la recaudación —ya desquiciada por las guerras— y recurrió a una serie de préstamos

⁶⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 224.

forzados que consistieron en la expropiación de las conductas a Veracruz y Acapulco, lo que sumó casi 2 millones de pesos plata de los grandes comerciantes mexicanos”.⁶⁹

Estas medidas provocaron críticas fortísimas y debilitaron al efímero Imperio iturbidista que pronto daría paso a la república federal en 1824. En materia de servidores públicos, la conspiración del padre Arenas, descubierta en 1827, forzó al Congreso a legislar contra los españoles y el 10 de mayo del mismo año aprobó una ley, que se resume en los términos siguientes:

Tabla 1. Ley de expulsión de españoles (1827)

Artículos	Contenido
1°	Ningún individuo que sea español por nacimiento podrá ejercer cargo ni empleo alguno de nombramiento de los poderes generales en cualquier ramo de la administración pública, civil y militar, hasta que la España reconozca la independencia de la nación.
2°	Se extiende lo prevenido en el artículo anterior a los cargos y empleos eclesiásticos del clero secular y regular, en cuanto al ejercicio de sus atribuciones económicas, gubernativas y judiciales. Esta disposición no comprende a los reverendos obispos.
3°	El gobierno queda autorizado para separar hasta por el tiempo que habla el art. 1° a los curas, a los ministros y doctrieros del distrito y territorios de la Federación.
4°	Tampoco comprende en los artículos anteriores a los hijos de mexicanos que casualmente nacieron en la Península y se hallan en la República.
5°	Los empleados que se separen del servicio en virtud de esta ley gozarán todos sus sueldos y se les abonará el tiempo en sus carreras respectivas.
6°	Los empleados vacantes por las disposiciones, que contiene esta ley, se desempeñarán provisionalmente conforme a las leyes.
7°	Los curas que se separen del gobierno en uso de sus facultades que le concede el art. 3°, continuarán percibiendo todos emolumentos en los mismos términos que antes de la separación; y los coadjutores o sustitutos serán pagados de la hacienda pública.

Elaboración propia a partir de Diego G. López Rosado, La burocracia en México. México independiente, p. 223.

Con la aplicación de la ley de expulsión de los españoles, se calmaron por un tiempo los ánimos y fricciones, pero pronto continuaron los alzamientos

⁶⁹ Carlos Marichal, “La economía de la época borbónica al México independiente, 1760-1850”, *op. cit.*, p. 196.

en todo el país, tanto a favor como en contra de los españoles y los yorkinos, con mayoría en el Congreso, exigieron la aprobación de una ley de expulsión. En tanto era examinada esta propuesta, algunos estados de la República, como Jalisco y el de México, decretaron la expulsión y el 20 de diciembre de 1827, ambas cámaras la aprobaron también, con algunas excepciones.⁷⁰

De acuerdo con Simms (1985), la ocupación de 2 416 españoles representaba alrededor de 40 % de la población española total. Había entre ellos 820 dedicados a actividades comerciales; 477 eran militares retirados; 373 ejercían el sacerdocio; 110 estaban dedicados a actividades marítimas; 60 eran profesionistas, entre los cuales había 23 empleados cesados; 39 estaban ocupados en actividades industriales; 11 se dedicaban a la administración de labores agrícolas y había registrado 78, sin empleo alguno.⁷¹ Como resultado de la aplicación de la ley de expulsión de 20 de diciembre de 1827, según los informes de los gobiernos Federales y estatales: “[...] del total de 6 610 españoles hubo: 1 779 expulsiones ordenadas; 4 555 excepciones concedidas y 276 casos ignorados o pendientes. La disminución aproximada de la población española fue de un 27 %. Entre 1826 y 1828, el clero regular en México disminuyó en 325 personas y el clero secular descendió su número en 289”.⁷²

La ley de expulsión de españoles del 20 de diciembre de 1827 no complació a los partidos contendientes, por lo que los alzamientos y pronunciamientos continuaron. En 1827 se decreta expresamente que “los españoles no podrán tener empleo en los supremos poderes y en 1833 se establece que los empleados de las cuatro Secretarías de Despacho deben ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo éste remover a quienes no la merezcan”.⁷³

Posteriormente, el Congreso puso a discusión una nueva ley de expulsión que fue aprobada el 20 de marzo de 1829. Ésta contenía los mismos principios de su predecesora, excepto en los artículos 2º y 3º, porque en la

⁷⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 306.

⁷¹ Harold D. Simms, *La expulsión de los españoles en México (1821-1828)*, pp. 218-241.

⁷² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 307.

⁷³ Rodulfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 68.

primera era difícil su aplicación por ignorarse las personas a quienes iba dirigida su aplicación y por desconocer todas las circunstancias que mediarían para aplicarse. En la nueva ley las especificaba muy claramente, ofreciendo además castigo a los que violaran su cumplimiento. Aunque no existen registros del número de españoles expulsados por la segunda ley, desde el punto de vista de la burocracia, en la práctica sólo fueron expulsados aquellos soldados, administradores y eclesiásticos, cuyas actividades fueron consideradas como una amenaza para la independencia.⁷⁴

Creación del Banco de Avío (1830)

La fundación del Banco de Avío, que pretendía proporcionar crédito, animó a algunos mexicanos. Alamán se percató con claridad de los problemas que suponía el desarrollo industrial: la necesidad de capital, de mecanización, de exención de impuestos para la importación de maquinaria y tarifas protectoras. Lucas Alamán fundó en 1830 el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional*, primero en la historia económica mexicana.⁷⁵

Para fortalecer su papel económico, el 16 de octubre de 1830 con la aprobación de los miembros de las cámaras de Diputados y Senadores y con la sanción inmediata del presidente Anastasio Bustamante entró en vigor la Ley del Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, con un capital inicial de 1 millón de pesos que debería provenir de la quinta parte de los derechos aduaneros que se devengan por la importación temporal de géneros de algodón. La actuación del Banco de Avío fue notable a pesar del desfavorable entorno político en que se desarrolló. A pesar de algunas decisiones desfavorables, la política económica impulsada por los conservadores, que llevó a la fundación del Banco del Avío, permitió, con los préstamos que facilitó, la fundación de varias empresas agroindustriales, casi una decena de fábricas de textiles de algodón, una fábrica de vidrio, una de ornamentos para edificios y aserradero, varias fundiciones y talleres mecánicos, una fábrica de papel, otra de blanqueo de cera y unas cuantas de textiles de tela.⁷⁶

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 307-308.

⁷⁵ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración pública paraestatal*, op. cit., p. 63.

⁷⁶ *Ibidem*.

En el periodo de 1830 a 1845, Alamán dirigió la creación y las operaciones del Banco de Avío, para fomentar la industria, la agricultura y la ganadería. Ese plan exigía un proteccionismo que los liberales reprobaron. Pero en el fondo coincidían con Alamán en la idea de una sociedad utilitaria de propietarios y empresarios activos, pues en eso todos eran legítimos herederos de la Ilustración dieciochesca.⁷⁷

Creación de libre designación de servidores públicos (1833): el inicio del patronazgo en la Administración pública

En 1827, las faltas de asistencia y desempeño de las obligaciones se castigaban con la pérdida del sueldo correspondiente al tiempo que faltaran, y si éstas llegaban a 30 días, son motivo para perder el cargo público. “De este modo, a mediados de 1829, prosiguió el desmembramiento de la carrera administrativa en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada: el sector hacendario. Al inaugurarse el recurso de ‘cesantía’. De manera que el gobierno federal dispuso que los servidores públicos de los estados fueran declarados cesantes por la Federación, si fueran separados de sus cargos”.⁷⁸

Así, la estabilidad del cargo se vio vulnerada de manera sensible, principalmente para quienes tenían menor antigüedad. Aunque siguió persistiendo tal derecho por cuanto a salario para quienes tenían más tiempo de servicios, ciertamente la condición de cesante ganaba terreno a medida que la antigüedad decrecía:

En mayo de 1833 se autorizó al Presidente de la República remover libremente a todos los funcionarios y empleados de las secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos de los secretarios de Estado. No obstante, una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera

⁷⁷ Andrés Lira (comp.), *Espejo de discordias*. Lorenzo de Zavala, José Ma. Luis Mora, Lucas Alamán, p. 27.

⁷⁸ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 120-121.

administrativa, fue la supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad del funcionario *ex-officio*.⁷⁹

Para Quintanilla (1987), fue una etapa de planes y más planes que se sucedían, gobiernos iban y venían. La experiencia inmediata parecía suponer el autoritarismo. Mano dura para someter a caciques y caudillos. Llegó al poder el régimen centralista de Anastasio Bustamente y parecía que sólo por medio de la fuerza y de la intolerancia se podía construir una nación. La Iglesia se mantenía al acecho y sabía que sus feligreses acabarían por defenderla. Las reformas liberales de 1833 apenas se esbozaban cuando Santa Anna regresó a imponer el centralismo. Mientras que los liberales buscaban un progreso con orden.⁸⁰

En 1835, la Secretaría de Hacienda había ordenado que sólo se abonara un sueldo a los empleados públicos, aunque sirvieran dos destinos. Santa Ana, al abrir las Sesiones del Congreso dice: “Puedo [...] anticiparos que la bancarrota del erario público ha cesado y que auxiliado el Ejecutivo por el heroico sufrimiento de los empleados de la Federación ha podido amortizar grandes sumas de la deuda anterior”.⁸¹ Y recomendaba que el asunto de los empleados públicos fuera preferido pues sin recursos la maquinaria social no puede moverse. Resulta claro, por una parte, a lo largo de todo este conflicto la necesidad de una administración pública relativamente eficiente. Pero por otra parte se entregan el mando y los puestos a gente adicta al gobierno en tumo.

Reforma administrativa de 1833

Para Guerrero (1989), está claro que “la primera reforma del México independiente se llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial. Sin embargo, no existe mucha

⁷⁹ *Ibidem*, 121.

⁸⁰ Lourdes Quintanilla, *Zavala, entre la historia y la actualidad y otros ensayos*, op. cit., p. 25.

⁸¹ Rodolfo Figueroa A. (1981), *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 70.

información del transcurrir administrativo de aquellos días, pues los secretarios del despacho, no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos”.⁸² La que se conserva fue preparada por el gobierno precedente a los reformistas de 1833 y en lo relativo a lo interior es sumamente escueta, en tanto que la de 1835 fue escrita por el régimen que derrotó y sucedió a éstos.

La reforma, en 1833, consiste en la creación de una nueva dependencia de la administración pública: el Ministerio del Interior, en sustitución de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Ocurrió un cambio significativo, debido a que los ramos exterior e interior quedaron separados. Así, la materia del interior asumió también lo relativo a justicia y negocios eclesiásticos, creciendo en competencias y potestades. Aunque esta propuesta no fue aprobada por el Congreso, quedó subsistente la planta de funcionarios de justicia y negocios eclesiásticos. El nuevo ministerio existió entre el 19 de abril de 1837 y el 10 de octubre de 1841, en que resurge la tradicional Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.⁸³

De esta manera, según las disposiciones de las Siete Leyes Constitucionales del 19 de diciembre de 1836, la administración pública mexicana quedó integrada por cuatro ministerios: 1) Relaciones Exteriores; 2) Hacienda; 3) Guerra y Marina y 4) del Interior, que reemplaza a la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Creación del Banco Nacional de Amortización de la Moneda del Cobre (1837)

Dentro de las empresas públicas, destaca la creación, en 1837, por parte de Anastasio Bustamante, del Banco Nacional de Amortización de la Moneda del

⁸² Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, p. 109.

⁸³ *Ibidem*, p. 110. Guerrero señala que, por decreto del 22 de mayo de 1833, el titular del Ejecutivo fue autorizado a remover libremente a los empleados de las Secretarías, “que no merezcan su confianza”. Aunque esta disposición es suprimida por las Siete Leyes en 1836.

Cobre. Durante la etapa del federalismo se decretó suprimir las Direcciones Generales de Pólvora, Lotería y Montepíos. En 1833, se desestanca el Tabaco.⁸⁴

1852: amovilidad de los empleados

En 1852, se termina la amovilidad de los empleados que contaban con una plaza en propiedad. Como antecedente histórico, el presidente Anastasio Bustamante en su Quinto Informe de Gobierno en junio de 1838, en relación con la situación de los servidores públicos, reportaba a la Cámara de Diputados que “yo no puedo dejar de recordarlos las escaseces que de muchos años atrás sufren la mayor parte de los empleados de Gobierno y sus valientes tropas con toda la resignación que era de esperar de verdaderos republicanos. Las sufrirán todavía mayores si fuese necesario; pero el Congreso y el Gobierno deben proteger, con la más activa solicitud, la suerte de tan fieles servidores de la Patria”.⁸⁵

Aunque, el propio Anastasio Bustamante, en ese año, reconocía la “inmoralidad de algunos empleados”.⁸⁶ En 1839 se estableció un reglamento de requisitos para los empleados públicos al tomar posesión de sus puestos en la administración pública. En el preámbulo se hacía alusión a múltiples revoluciones que han desgarrado a la patria y a la frecuente y escandalosa defección de los empleados públicos.⁸⁷ Ello se debe a

[...] que haciendo una falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter, abrazando y favoreciendo sus lemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se halla establecido y al que acaso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos.

⁸⁴ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, op. cit., p. 13.

⁸⁵ José R. Castelazo, *La Administración pública en los informes presidenciales. Volumen 1, 1824-1920* Guadalupe Victoria-Venustiano Carranza, p. 92.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 103.

⁸⁷ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 68.

El espíritu del partido ha quitado a la mayor parte de los empleados todo escrúpulo en las contiendas políticas. Se creen autorizados para calificar la justicia y conveniencia de sus servicios.⁸⁸

Para Figueroa (1981) así se decreta que los jefes, autoridades y funcionarios a quienes corresponde, exijan el juramento de las leyes a todo empleado que se nombre y además que acredite su aptitud, buena conducta y adhesión a la ley. Igualmente se decretaba que se suspenda a aquellos que hagan ostensible su desafecto a las instituciones. El abuso en reclamaciones cada vez más infladas, por los daños de la guerra civil, causa guerras e intervenciones extranjeras constantes. Las aduanas y puestos son entregados a los generales adictos. Mientras el gobierno tenga a su lado una mayoría de los ejércitos privados de los múltiples caudillos provinciales se sostendrá y estas gavillas harán carrera, vendiendo su apoyo a conservadores o liberales, según corra el viento, y llegarán al extremo de no ayudarse entre rivales personales, todo ello, cuando el país está siendo invadido por el ejército de Estados Unidos.⁸⁹

En enero de 1845, el presidente José Joaquín de Herrera le comunicaba al poder legislativo en su Informe Presidencial, en relación con la situación de la administración pública lo siguiente: “No debo disimularos que el sistema administrativo es un verdadero caos, una mezcla confusa de disposiciones legales y medidas arbitrarias del momento y poco meditadas, en que acaso en lo que menos se pensó fue en el bien público. [...] la salvación de la capital amenazada y con ella las instituciones y los Poderes Supremos, apenas ha podido ocuparse de los negocios ordinarios de la Administración”.⁹⁰

El diagnóstico de la situación se complementaba a partir de reconocer “la desorganización” del Gobierno las condiciones se volvían a regularizarse: “los Departamentos se reaniman” se cubren gradualmente los compromisos. Señalaba el presidente José Joaquín de Herrera que “atiende al Ejército y establecida la disciplina y desterrados los abusos que tanto degradaron la profesión militar” por lo que se toma en cuenta “los ascensos que la del

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem*, p. 69.

⁹⁰ José R. Castelazo, *La administración pública en los informes presidenciales*, t. v, *op. cit.*, p. 145.

mérito y de la justicia”. Para concluir que se distribuyen “con equidad los caudales públicos” a los que tienen derecho los servidores de la Nación.⁹¹

En 1846, el presidente Mariano Paredes y Arrillaga señalaba que su gobierno “se vio obligado a tomar la medida extrema de suspender los pagos provisionales, medida justificada por la necesidad de acudir a salvar a la Nación” para evitar la ruina de sus mismos acreedores. Con relación a la situación de los servidores públicos, señalaba claramente: “El decreto de 2 de mayo que suspendió provisionalmente los pagos; el del 7 del mismo, redujo la percepción de sueldos a las tres cuartas partes por el término de un año, las circulares en que se han pedido auxilio a los Gobiernos departamentales y al venerable clero, y otras medidas administrativas y de economía que se han dictado es lo único que el Gobierno ha podido hacer de pronto en tan angustiadas circunstancias”.⁹²

Mientras que el presidente José Mariano de Salas destacaba en 1846, en su informe al poder legislativo, la situación del país y en particular, de la administración pública, la cual era “un caos en que se han perdido la administración de Justicia, la acción del Ejecutivo, el Erario, víctima de una bancarrota, cada día en aumento”, por lo que consideraba que en cuestiones de política y bajo la influencia de todos los sistemas de gobierno era necesario el establecimiento de un orden administrativo.⁹³ Dos años después, el presidente José Joaquín de Herrera en noviembre de 1848 realizaba un diagnóstico de la situación desastrosa en que se encontraba los poderes públicos en el país, en particular la condición del poder ejecutivo federal:

La Administración pública presenta por todas partes las señales del desorden profundo e inveterado en que hemos vivido y mientras que a él no se sustituyan el concierto y la regularidad, todo bien será precario. La Hacienda casi en Bancarrota, la fuerza pública desorganizada, la administración política sin medios seguros de acción, las mejoras positivas abandonadas, la instrucción pública escasa. Las instituciones de nuestra época demandan de vosotros medidas de protección común.⁹⁴

⁹¹ *Ibidem*, p. 147.

⁹² *Ibidem*, p. 154.

⁹³ *Ibidem*, p. 157.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 165.

Al mismo tiempo, el proceso de extinción de la carrera administrativa continuaba, pero el modo en que estaba implementado en 1848 hizo menos vejatoria la condición de los servidores públicos que sufrían la condición de cesantes y jubilados. Sin embargo, en ese mismo año:

Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes. Para entonces, el favoritismo, los clientes y la empleomanía, se habían apoderado de las oficinas públicas, estaba suprimido el sistema de méritos como procedimiento de ingreso al servicio y se encontraba fracturada la escala para los ascensos. Diversos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era un patrimonio de los servidores públicos. Esta situación fue un atropello a los derechos de propiedad del empleo, un derecho de permanencia en el cargo que aún subsistía”.⁹⁵

La eliminación de este derecho dejó fuera a muchos servidores públicos, lo que provocó un ejército de aspirantistas que llenaron muy pronto las vacantes existentes. Por ello, para lograr el apoyo de las burocracias se dieron tratos preferenciales. En 1848, se decreta que los impuestos y contribuciones se carguen a sueldos atrasados. En ese mismo año tiene que evitarse el comercio de recibos de sueldos atrasados, ya que hábiles usureros compraban con descuento para cobrarlos a valor completo.⁹⁶ A mediados del siglo XIX, existía un tipo de funcionario que hacía méritos con su trabajo para escalar posiciones en la administración. El “meritorio” trabajaba prácticamente sin remuneración hasta que obtenía una posición lucrativa.⁹⁷

⁹⁵ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 122.

⁹⁶ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 69.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 71: “Este tipo de empleo presenta un alto interés como instrumento de permeabilidad, pues era el canal por el cual los jóvenes, sin padrinos o parientes importantes, podían ingresar a la administración pública. Los meritorios ya para 1849 habían logrado la suficiente importancia para que el presidente decretara que a los meritorios se les abonaran, con fundamento en el hecho de haber sido admitidos en el gobierno, que estos servicios les sean considerados para la liquidación que deba servir de base a su cesantía”.

Por su parte, el presidente José Joaquín de Herrera en 1849 informaba al poder legislativo que “fiel el Gobierno a sus principios, trabajará sin descanso para llevar adelante los que proclamó en Querétaro, reducidos a este sólo punto: administración”. Por lo que reclamaba que la nación “exige ya de sus hombres públicos, en vez de palabras ilusorias que la consuelen y la adormezcan en sus peligros, verdades útiles que puedan salvarla”.⁹⁸ En el año siguiente, en 1850, Joaquín de Herrera destacaba el empleo a militares bajo la regla de “no colocar hombres nuevos en los empleos”, sino conceder a “los militares que tienen licencia ilimitada una preferencia total sobre los demás”, lo que permitía disminuir esta clase en provecho de la hacienda pública que economiza esas pensiones.⁹⁹ Aunque considera que se trataba de una medida de corto plazo con ella se ahorría economías.

Por su parte, el presidente Mariano Arista, en 1852, destacaba los esfuerzos realizados por su gobierno para resolver los problemas del déficit presupuestal y en general de las penurias, en los siguientes términos:

El Gobierno, conociendo sus peligros (del déficit de la Hacienda) no ha perdonado nada para disminuirlos en la parte que podía hacerlo, ya procurando economías, ya mejorando la Administración en los ramos que lo permitían; empleando en ese espíritu las facultades que se le concedieron por la ley del 21 de mayo, ha reformado la planta de los Ministerios y de las oficinas de su resorte, obteniendo un ahorro de bastante consideración, en lo que dejará de pagar el Erario público, esperando el aumento de una mayor cantidad en lo que crecerán sus productos por las mejoras introducidas en la Administración, a cuyo anhelo se debe el aumento del ingreso en más de un millón de pesos en las rentas generales.¹⁰⁰

Aunque reconoce que está lejos de resolver el problema del déficit, pero pide al poder legislativo más medidas “solo reservadas a vuestro poder” con los que se pueden salvar a la nación en esta peligrosa crisis económica y de recursos públicos. Desde el año de 1837 el problema de los cesantes aumentó el problema con los funcionarios de carrera, por lo que fue necesario que

⁹⁸ José R. Castelazo, *La administración pública en los informes presidenciales*, t. v, *op. cit.*, p. 166.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 173.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 187.

En 1852 se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que consideraba prescindibles y reducir la planta de personal en beneficio de la economía de gastos. Por último, el 31 de diciembre de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad convirtiéndolos en comisiones revocables en todo momento. Los empleados perdieron la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensiones para viudas y huérfanos. También se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas.¹⁰¹

De este modo, el 21 de septiembre de 1852, apareció una disposición legal donde se determinan las cualidades que deben tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno. Estos requisitos eran “saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección: gramática castellana, aritmética, elementos de geografía, tener buena conducta moral y civil, y cuando menos diez y seis años de edad”.¹⁰² A estos niveles fue posible introducir mayor racionalidad administrativa en el reclutamiento de empleados públicos. A otros niveles por la misma estructura de las prioridades nacionales resultaba poco recomendable que se realizarán.

A los escribientes se les exigía, además de lo anterior, “escribir correctamente a la palabra”, a los oficiales de contabilidad, obviamente un mejor manejo de la ciencia de Pitágoras. Los que pretendieran un empleo especializado (directores o administradores de las casas de moneda, por ejemplo) tenían que presentar un examen ante peritos nombrados por el gobierno. De igual modo, a los aspirantes a oficiales de correspondencia se les pedían, además de los conocimientos indicados, “elementos de derecho constitucional y administrativo, y haber cursado alguna cátedra de literatura”, el apartado señala que tendrán mayor preferencia aquellos que posean los idiomas inglés y francés. Por otro lado, se recomienda

¹⁰¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 41-42. “El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de cesantía y finalmente se decretó la movilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años, se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor social”.

¹⁰² Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 71.

a los jefes de oficina una auscultación de conocimientos de sus empleados, para que, de no cubrir los requisitos, sean removidos de sus puestos.¹⁰³

De acuerdo con Figueroa (1981) adicionalmente, Santa Anna legisló a menudo sobre los requisitos que deberían tener los empleados públicos. Además de los anteriores se pedían principios de economía política. Santa Anna ordenó que, en los resguardos marítimos y terrestres, así como en el cuerpo de celadores, se colocaran precisamente a los militares retirados e inutilizados en campaña para el servicio militar, en particular a aquellos que hubieran participado en las guerras extranjeras. A pesar de estos intentos de organización y sistematización, el papel de los factores políticos era determinante, con el fin de la sobrevivencia política.¹⁰⁴ Por ello, “el proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó a mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plazas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esa fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraban los funcionarios y empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes”.¹⁰⁵

Por estas disposiciones se dispuso que los cargos previstos a partir de esa fecha del decreto, adquirieran el carácter de amovibles. Sólo permanecieron los servidores públicos con derecho de propiedad y solo fueron cesados aquellos que no gozaban de ese derecho. Se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el que era mayor en ingresos. Se refrenda el derecho a la jubilación de todos cargos públicos. El decreto por el que declaran amovibles los empleos es un documento demoleedor:

Art. 1º Los empleados que desde la publicación de esta ley fueren nombrados para servir en cualquiera de las plazas comprendidas en las plantas de las oficinas de la Federación, serán amovibles de sus destinos a la voluntad del gobierno y no tendrán derecho a cesantía.

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 71-72.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 72.

¹⁰⁵ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 122.

Art. 4º Se faculta al gobierno, primero: para suprimir de las oficinas de la Federación, que sean del orden gubernativo, las que considere innecesarias; segundo, para reformar la planta de las que permanezcan, de manera que resulte una disminución en los gastos públicos.¹⁰⁶

Por último, en 1853, aparece una nueva reglamentación relacionada con la cesantía y jubilación. Aunque esta normatividad se encontraba reservada a los funcionarios y empleados hacendarios, tuvo una repercusión en la totalidad de la administración pública. “Con el decreto de amovilidad de los servidores públicos, se refrendó el derecho a la jubilación, en tanto que habría destitución sólo por causa legal perfectamente sustentadas”.¹⁰⁷

La dictadura de Santa Anna y la creación de la Secretaría de Fomento (1853)

La segunda reforma administrativa, tuvo lugar en 1853 —según Guerrero (1989)— no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública de la época, sino por la formación del nuevo Ministerio de Fomento, que sería el centro del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna del país. “Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación”.¹⁰⁸

Al triunfar la Revolución de Ayutla, se encuentra con el lamentable estado de las rentas públicas, en particular de los estancos. Santa Anna que era enemigo de los monopolios, el gobierno abolió la renta del tabaco y arrendó la Casa de la Moneda.¹⁰⁹ La guerra civil es producto de la incapacidad del Estado para ejercer su derecho a la dominación política, como no logra consumarse y evitar las pugnas y divisiones, se retrasa al arribo a la vida política, económica y social modernas. Ante esta deficiencia, las condiciones políticas conllevan gran turbulencia. Esta situación logra por fin amortiguarse cuando

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 123.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 124-125.

¹⁰⁸ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, op. cit., p. 140.

¹⁰⁹ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, op. cit., p. 13.

Antonio López de Santa Anna deja el poder al proclamarse el Plan de Ayutla en 1854. En ese momento se desconoce su investidura como presidente de la República porque se considera que él es un riesgo para la independencia y la libertad de la nación.¹¹⁰

De las varias veces Antonio López de Santa Ana estuvo al frente del Poder Ejecutivo, su más larga estancia en la presidencia fue la última, la undécima. En ella consolidó durante dos años y tres meses y medio, en el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el 11 de agosto de 1856, día en que fue desplazado definitivamente del poder político la triunfante revolución de Ayutla.¹¹¹ “[...] Santa Anna quiso justificar la mano dura de su gobierno mediante un reajuste o reforma en la administración pública que prestase mayor eficiencia para desarrollar materialmente el país, el cual se hallaba en trance progresivo de involución en este aspecto material merced a la guerra intestina recurrente desde que treinta y dos años atrás México alcanzara su independencia del dominio español”.¹¹²

Cabe señalar que los antecedentes históricos de este Ministerio de Fomento se remontan al imperio español, quien en el año de 1669 formó la Junta General de Comercio, perdurable institución administrativa, que tuvo una existencia hasta 1832. Paralelamente, en 1797 nació la Dirección de Fomento, establecido para el fomento del reino, pero tuvo menos suerte y desapareció al año siguiente. Otro antecedente fue la creación del Departamento del Fomento General del Reino y de Balanza del Comercio, dentro del Ministerio de Hacienda. Pero la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino en 1824 puede considerarse mucho más exitosa.¹¹³ Por ello, Carrillo (2006) afirmaba que “en 1841 se había establecido “una quinta dependencia encargada de la Instrucción Pública y la Industria. Doce años después, en 1853 se creó una sexta dependencia central, el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria

¹¹⁰ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 302. “Además, Santa Anna se identificaba con los grupos contrarios a la formación del Estado nacional, situación que proporcionaba que los poderes fácticos viéndose éste lejos de lograr la disolución tanto de los fueros como los privilegios a favor del clero y la milicia”.

¹¹¹ José Iturriaga, “La administración pública durante la dictadura santanista”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 71.

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ Omar Guerrero, “Las secretarías de Estado y la administración interna en México”, en *Revista de Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 24.

y Comercio, a sugerencia de Lucas Alamán, quién tuvo a su cargo durante la última presidencia de Antonio López de Santa Anna, quien la ejerció bajo el concepto de una República Centralista”.¹¹⁴

Esta segunda reforma administrativa se consolidó, a través del decreto por el cual se establecieron las Bases para la Administración de la República, el 22 de abril de 1853. La creación de la Secretaría de Fomento marcó un hito en la historia de la administración pública mexicana, debido a que con su nacimiento hubieron grandes progresos en la administración interna, además que se consolidaron y se centralizaron en su ámbito.¹¹⁵ Por ello:

El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, que, a partir de ese mismo año, la administración de lo interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro. Esta creación fue producto del gran ingenio de Lucas Alamán.¹¹⁶

Lo cierto es que López de Santa Anna, siguiendo puntualmente los consejos de Lucas Alamán, a los días de haber iniciado su último gobierno —22 de abril de 1853— fraguó desde luego unas Bases para la Administración de la República, en el cual en su artículo primero establecía que para el despacho de los negocios habría cinco secretarías de Estado a saber: la de Relaciones Exteriores; la de Relaciones Interiores; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Guerra y Marina; la de Hacienda; y una nueva creación, la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. De esta manera, Santa Anna mostraba su intención del mejoramiento del desarrollo material de su régimen.¹¹⁷

¹¹⁴ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, p. 17.

¹¹⁵ Omar Guerrero, “Las secretarías de Estado y la administración interna en México”, *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁶ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, *op. cit.*, p. 141.

¹¹⁷ José Iturriaga, “La Administración pública durante la dictadura santanista”, *op. cit.*, p. 71.

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como instrumento fundamental de la administración pública. “Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo del mismo año. Dependiente del Ministerio de Fomento, se creó la Administración General de Caminos y Peajes, el 28 de junio de 1853, a cuya responsabilidad quedaron los caminos de primera y segunda clase”.¹¹⁸ Los caminos de primera eran llamados generales y comunicaban a la Ciudad de México con las principales poblaciones del interior, así como algunos puertos y lugares fronterizos. Según Guerrero (1989) debe recordarse que

antes de la Secretaría de Fomento, existieron algunos establecimientos autónomos relevantes dentro de la administración pública: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, sustituido por la Dirección General de la Industria Nacional y ésta por la Dirección de Colonización e Industria, cubriendo con su sucesiva actividad de 1830 a 1853. Asimismo, el Instituto de Geografía y Estadística, la Dirección General de Desagüe (de Huehuetoca). Todas ellas fueron suprimidas por las citadas *Bases para la administración de la República*, en su sección segunda, fundiéndose todos sus cometidos y transformándose en funciones de la nueva Secretaría.¹¹⁹

Además, la jurisdicción del nuevo Ministerio de Fomento comprendía: la formación anual de la estadística general del país, tanto la industria y agrícola, como la minería y mercantil; colonización; fomento de todos los ramos mercantiles e industriales del país; expedición de patentes, privilegios o concesiones; organización de exposiciones industriales, agrícolas y mineras; construcción de caminos, canales y otras formas de comunicaciones; así como las obras del desagüe del Valle de México, y las obras públicas de utilidad y de ornato.¹²⁰ En ese sentido, el orden administrativo, no obstante que es sacudido por el conflicto político, se mantiene estable en lo fundamental y consigue sobrevivir en cada etapa turbulenta.

¹¹⁸ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940*, p. 128.

¹¹⁹ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, op. cit., p. 142.

¹²⁰ José Iturriaga, “La Administración pública durante la dictadura santanista”, op. cit., p. 71.

En lo político, Santa Anna se proponía como un buen administrador con el fin de asentarse vitaliciamente en el poder. Este propósito fue evidente el 17 de diciembre de 1853 al darse a sí mismo facultades totales, prolongación indefinida de su estancia en el mando y derecho a nombrar a un sucesor.¹²¹ En lo administrativo, con la formación del Ministerio de Fomento se cerró un ciclo vital para la formación de la administración pública interna, y en lo general para la administración pública de nuestro país, al mismo tiempo, se abrió otro por el cual el Estado interviene directamente en actividades esenciales para el desarrollo nacional.

El desastre de la administración hacendaria

De acuerdo con Quintanilla (1987) México nació a la vida independiente pobre y burocrático. El poder que tenía desde hacía tres siglos todas las fuerzas del país en sus manos: administración, finanzas, ejército y tribunales. Que tenía por todos lados sus agentes, oficiales y jueces y como partidarios obligados a miles de ricos propietarios y curas. Ese poder inmenso y múltiple que cubría la Nueva España ¿podía morir de un solo golpe y de una buena vez? El antiguo régimen había sido herido y moralmente muerto. Los liberales vencedores aplicaron sin ninguna flexibilidad la división de poderes en su afán de ver a uno de ellos, el Ejecutivo, subordinado al Legislativo. Crearon dos fuerzas políticas independientes difíciles de colaborar en la vida política. “Pero la ‘democratización’ del poder público favoreció la empleomanía y la ineficiencia. Alamán, Mora, Zavala, entre otros criticaron esta progresiva burocratización que impedía resolver las cuestiones urgentes. Todo se posponía hasta el infinito”.¹²²

Por su parte, la situación de la administración financiera era por demás desastrosa con enormes déficits públicos, incremento gradual del endeudamiento externo y en general, unas finanzas públicas que no podían controlarse. Debido a ello, ningún servicio gubernamental sufrió más por la confusión general que la administración de la hacienda pública:

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² Lourdes Quintanilla, *Zavala, entre la Historia y la Actualidad y otros ensayos*, op. cit., pp. 21-22.

Un ministro de Hacienda suplía a otro en rápida sucesión. Pocos eran capaces y la mayoría deshonestos. Con la industria y el comercio interrumpidos por la separación con España y por la salida forzosa de un gran número de empresarios españoles, las fuentes normales del ingreso se secaron. Debido a que ningún gobierno podía permanecer en el poder con tesoro exhausto, se recurría una y otra vez a los empréstitos interiores y exteriores. Se negociaba en Londres préstamos a tipos de interés muy altos y los fondos se disiparon en gastos militares y en ridículas extravagancias. Se obtenían nuevos créditos, pero no se hacían los pagos. Los prestamistas mexicanos se apresuraban a “auxiliar” a su gobierno: reunían papel moneda sin valor y lo facilitaban al tesoro de la paz. En poco tiempo, los préstamos extranjeros sólo pudieron obtenerse con la garantía de las recaudaciones aduanales y varias veces se recurrió a este expediente.¹²³

Privado de estos ingresos, el gobierno mexicano se vio obligado a conseguir una existencia precaria por medio de cargas forzosas y nuevos impuestos para la población. Las indemnizaciones de guerra que los Estados Unidos pagaron a México por la pérdida de los territorios del norte y del Valle de la Mesilla ofrecieron un apoyo temporal, al tesoro cada vez más magro. En palabra de Wendell Karl Gordon Schaeffer:

El desorden general prevaleciente hacía imposible toda medida contra deshonestidad. El peculado se enseñoreó de toda la administración. El ejemplo fue establecido por hombres tan inescrupulosos como Santa Anna, quien en sus diversas gestiones presidenciales derrochó los fondos públicos con fines meramente personales y para llevar una vida suntuosa. Varios escritores que se han ocupado de este período han comentado la absoluta falta de moralidad entre los empleados públicos. Esto se atribuye en parte a que las clases altas se retiraron casi por completo de los sórdidos asuntos públicos, los cuales eran muy arriesgado negocio para quienes tenían propiedades y fortuna.¹²⁴

Lucio Mendieta (1942) afirmaba que los puestos públicos fueron refugio de la baja clase media, que no tenía otra fuente de ingresos en ese tiempo falto

¹²³ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 230.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 231.

de oportunidades económicas, ni conocimientos de comercio. Ni profesiones u oficios adecuados. Para esa época de tan complejo desbarajuste social, Mendieta señaló que los violentos cambios de personal originan una psicología de “hacerse de lo más mientras se pueda y como se pueda, en previsión de la separación” del cargo público.¹²⁵

Etapas deficitarias del presupuesto público (1822-1853)

De acuerdo con López (1980), existen dos etapas claramente diferenciadas que presentan los ingresos públicos del gobierno federal en el periodo de 1821 a 1910. La primera etapa y la más prolongada, que comprende de 1821 a 1894, está caracterizada por un déficit presupuestal permanente, en tanto que la segunda, que abraza los tres lustros que corren de 1895 a 1910, registra un creciente superávit.¹²⁶

En la etapa deficitaria, los efectos desastrosos causados por la guerra de independencia paralizaron en buena parte las principales fuentes de producción, lo que produjo un descenso vertical en los ingresos gubernamentales. La salida de cuantiosos capitales de los españoles y la precipitada política de suprimir o reducir varios de los impuestos virreinales que daban considerables rendimientos. Ante el permanente estado de agitación originado por las pugnas entre los partidos políticos y las invasiones extranjeras, convertían en fracaso todos los esfuerzos emprendidos con esa finalidad. De esta forma, los mexicanos habían recibido un Estado floreciente en el orden material, que se les desvaneció de las manos era falsa. Debido a que los primeros pasos del gobierno independiente en materia hacendaria tuvieron que sortear y resolver problemas vitales, encaminados a ir salvando poco a poco al país de la bancarrota. El cuadro siguiente muestra un resumen de estos datos:

¹²⁵ Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, p. 286.

¹²⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 367.

Tabla 2. Etapa deficitaria (1827-1895)
(Millones de pesos)

Años	Ingresos	Egresos	Déficit
1822	9.3	13.5	4.2
1827-1828	13.7	15.6	1.9
1832-1833	14.5	22.4	7.9
1839	15.9	20.4	4.5
1844	25.9	23.3	2.6
1849-1850	8.1	16.6	8.5
1854-1855	15.4	17.5	2.1
1860-1861	9.9	15.5	5.6
1867-1868	18.2	14.1	4.1
1877-1878	16.5	19.1	2.6
1894-1895	43.9	42.8	1.1

Fuentes: Matías Romero, *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1870*; Gustavo F. Los Presupuestos Públicos Mexicanos, 1940; El Colegio de México, *Fuerza de Trabajo y Actividad Económica por Sectores, s/f*. Tomado de: López Rosado, Diego G. *La Burocracia en México. Tercera Parte. México Independiente. México, Secretaría de Comercio, 1980, p. 257.*

Los exiguos ingresos que percibía el erario, extraídos de una economía en bancarrota, no eran suficientes siquiera para sufragar los crecientes gastos que exigían las campañas militares y el sostenimiento del ejército, así como los gastos de los diversos ramos de la administración pública. Para cubrir los déficits públicos, todos los procedimientos fueron ensayados: desde crear nuevos y aumentar las tasas de los antiguos impuestos; los préstamos forzosos; la hipoteca o la venta en cantidades irrisorias de las propiedades nacionales; la emisión de papel moneda y de moneda de cobre; el arrendamiento de las aduanas y de las casas de moneda; el agio y los empréstitos extranjeros. A pesar de todas estas medidas y aun las de suspender o disminuir el pago de sueldos a los empleados públicos, el déficit público persistió hasta las postrimerías del siglo XIX.¹²⁷

¹²⁷ *Ibidem*

La burocracia y la inestabilidad política en el México independiente

Para Coatsworth y Torres (1975) existen tres grandes asuntos después de la Independencia. Primero, los esfuerzos de los conservadores para crear o remodelar un aparato estatal fuerte fracasaron. “Ello no se debió a la decadencia económica que redujo los ingresos fiscales de los gobiernos, sino a los altos niveles de descontento social y político que provocaron la distracción de los escasos recursos públicos hacia gastos militares”.¹²⁸ No obstante, los recursos a disposición del Estado mexicano no eran desdeñables en esa etapa de caos político y administrativo.

En comparación con la última década pacífica del gobierno colonial (1800-1810), los ingresos del gobierno nacional después de la independencia excedieron generalmente a aquellos que el régimen virreinal tenía destinados para los gastos internos de la colonia. El problema no era el de la magnitud de los ingresos del gobierno, sino la magnitud de sus gastos militares requeridos no solamente para la defensa nacional (aun cuando allí las necesidades eran grandes) sino para establecer y reestablecer la autoridad de los diferentes regímenes en contra de la oposición política y de las revueltas indígenas.¹²⁹

El segundo aspecto de la vida política después de la Independencia que merece atención se refiere al alto nivel de movilización política de la población. El término democratización dentro de este contexto sería muy impreciso, pero el de politización podría resultar más adecuado. “Es cierto que la mayoría de los regímenes independientes fueron muy arbitrarios y dictatoriales al tratar a la oposición. Sin embargo, es importante hacer notar que la participación política aumentó dramáticamente después de la independencia”.¹³⁰ Tanto a nivel nacional como local, una proporción cada vez mayor de ciudadanos intervino en los procesos políticos. Esta situación no sucedía en el virreinato donde la participación de los ciudadanos era limitada y no era evidente. La creciente participación ciudadana ocurrió en tres niveles.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 230.

¹²⁹ John H. Coatsworth y Alicia Torres, “Los orígenes del autoritarismo moderno en México”, *op. cit.*, pp. 211-212.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 213.

A nivel nacional, tanto el ejército como el aparato estatal hicieron posible que grupos e individuos, que nunca antes habían sido representados, buscaran y obtuvieran acceso al poder político. A nivel regional o estatal, donde por razones de distancia del centro fueron excluidos del proceso de toma de decisiones durante la colonia todos los habitantes excepción de unos pocos mineros y hacendados poderosos, la independencia produjo un grado sin precedente de autonomía de facto tanto bajo los regímenes de los liberales como de los conservadores. A nivel local o municipal, especialmente en el campo, la hegemonía económica y social de las haciendas se debilitó. La creciente combatividad de la población indígena, en el marco de los constantes conflictos políticos a nivel nacional que debilitaban las fuerzas represivas, hizo a los gobiernos locales más democráticos que antes.¹³¹

El tercer aspecto de la vida política independiente fue el profundo nivel de experimentación de formas políticas, tanto *de jure* como *de facto*. Sin embargo, España estaba envuelta en un proceso similar, así que la mayoría de los cambios formales que se identificaron con la independencia de México fueron en realidad producto de eventos antes, entre 1808 y 1820, por las Cortes Españolas. “El colapso económico del régimen colonial, que se sufrió diez años antes de la independencia, redujo casi a cero los costos de oportunidad de los cambios fundamentales en las instituciones. Al momento de la independencia, México había pagado ya el precio de una revolución fundamental en la sociedad”¹³²

En el México independiente había sido gobernado por cincuenta y cinco personas diferentes a lo largo de su vida independiente, y que, en ese lapso, existieron siete ocasiones que otros tantos órganos colectivos desempeñaron funciones inherentes al poder ejecutivo.

El primero de tales órganos colectivos fue una Junta Provisional Gubernativa, provista de todos los poderes reunidos, consagrada en el Plan de Igual y en los Tratados de Córdoba e integrada por 38 miembros designados no por asambleas populares sino por Iturbide, escogidos entre las clases aristocráticas

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *Ibidem*, p. 214.

enemigas de la Independencia. Luego vino la Regencia del Imperio, integrada por una pentarquía, que gobernó ocho meses, hasta que en mayo de 1822 el Congreso designó Emperador de México al mismo Iturbide, poco después de haber llegado al país noticias de que las Cortes españolas habían repudiado los Tratados de Córdoba y declarado traidor al virrey O'Donojú por haber firmado esos tratados cuyo texto formalizó la Independencia de México.¹³³

El tercer órgano colectivo que ejerció el poder ejecutivo poco menos de dos años —entre 1823 y 1824— fue el triunvirato integrado desde la caída de Iturbide hasta el Plan de Veracruz, documento éste mediante el cual Guadalupe Victoria y Santa Anna fundaron las instituciones republicanas. Un nuevo triunvirato ejerce el poder colectivamente al finalizar 1829 y se disuelve pocos días después, al llegar por primera vez a la presidencia Anastasio Bustamante. Otro efímero triunvirato lo establece Santa Anna al abandonar la capital de la República a merced de las tropas invasoras norteamericanas, precisamente en septiembre de 1847. El sexto cuerpo colectivo fue una Junta Suprema de Gobierno que asumió los poderes durante tres días a la entrada de las tropas francesas a esta capital. Por último, la junta anterior designa un triunvirato con funciones de Regencia del Imperio, que ejerce el poder ejecutivo en un año entre 1863 y 1864.¹³⁴

En México a pesar de que nuestro país se ha ensangrentado con cuatro revoluciones antirreleccionistas de variada intensidad, reincidieron en el poder 17 de nuestros gobernantes, con o sin reelección. Los gobernantes reincidentes fueron: Antonio López de Santa Anna, 11 veces; Porfirio Díaz, 10 veces; Valentín Gómez Farías y Benito Juárez, 5 veces cada uno; Anastasio Bustamante y Venustiano Carranza, 4 veces uno y otro; Agustín de Iturbide, Nicolás Bravo, Manuel Peña y Peña, José Joaquín Herrera y Félix Zuloaga, tres veces cada uno; finalmente, Pedro María Anaya, Valentín Canalizo, Mariano Salas, Miguel Miramón, Ignacio Comonfort y Sebastián Lerdo de Tejada, dos veces cada uno también.¹³⁵

¹³³ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, *op. cit.*, p. 13.

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ *Ibidem*, p. 14.

Para Iturriaga (1976), el tremendo problema de la inestabilidad del poder ejecutivo durante el siglo XIX, fuente de la cual dimanaba una buena parte, no toda, del atraso económico del país. En contraste con el adelanto material de los Estados Unidos, nación cuya prosperidad reposaba en su vida pública. “La inestabilidad que México ha sufrido durante su fase independiente, podemos medirla tanto por el número de cambios ocurridos en el titular del poder ejecutivo, cuanto por el número de constituciones políticas que nos hemos dado, tanto por la variabilidad del término fijando el mandato constitucional como por la recurrencia en el ejercicio presidencial al que se aferraron algunos de nuestros gobernantes”.¹³⁶

Otro rasgo de inestabilidad política fue cuando México tuvo dos gobernantes simultáneos, cada uno de los cuales reclamaban para sí la legitimidad. En 18 ocasiones con dos gobernantes simultáneos, cada uno de los cuales, reclamaban su propia legitimidad. Además de que

[...] fueron y vinieron constituciones y *bases orgánicas*, revoluciones principistas y cuartelazos de la soldadesca, presidentes y emperadores, encargados del poder ejecutivo y lugartenientes del imperio, juntas y regencias, y se imprimió así a la estructura política del país un sello lamentable de desasosiego cuyo volumen y magnitud nos hacen ver hasta qué punto ha sido milagrosa la supervivencia de México como nación libre, no obstante las tres mutilaciones que sufrió el territorio patrio y las siete invasiones extranjeras que hollaron nuestro suelo.¹³⁷

En los primeros 50 años de vida independiente de México hubo dos imperios, varias repúblicas federales, algunas repúblicas centrales, tres constituciones, numerosas leyes orgánicas, y guerras con Francia, Texas y Estados Unidos. Este clima de confrontación política y militar va dando forma al patronazgo militar como única vía de gobernar un país que se encuentra sumido en el caos y el desorden institucional. “Caudillos, cuartelazos, levantamientos y botín son el diario ir y venir de los acontecimientos. A pesar de ello se conservan ciertos antecedentes y archivos. En la Secretaría de Hacienda, ello era necesario pues había que llevar el control de una cada vez más pesada

¹³⁶ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, *op. cit.*, pp. 11-12.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 12.

y creciente deuda externa. En Relaciones Exteriores, era indispensable porque todas las batallas para que la nación sobreviviera se lucharon primero en la diplomacia”.¹³⁸

En este periodo, la administración de los asuntos públicos durante la Independencia se realizaba bajo los principios de un estado de guerra y de excepción. “Todo se administraba en condiciones extraordinarias; el éxito sería de quienes lograron obtener el mejor financiamiento; el apoyo financiero forzado por los poderosos y aceptado por las contribuciones de la Iglesia; permitió el pago de los emolumentos del ejército real”.¹³⁹ Por su parte, los insurgentes recurrían al apoyo popular, supliendo con hombres lo que no podían aportar en dinero por carecer de grandes fortunas para mantener la lucha. De acuerdo con Schaeffer (1955) en la Independencia hubo un cambio completo de la estructura administrativa. De acuerdo con Wendell Karl Gordon Schaeffer: “La administración pública se convirtió en una función separada bajo el dominio del Ejecutivo. Ya no fue compartida, junto con las funciones legislativas y judiciales, por el virrey, la Audiencia, los intendentes y los funcionarios especiales de hacienda. Además, se confirió a los Estados autoridad administrativa local, y así se redujo el número de asuntos al cuidado responsable de las autoridades nacionales”.¹⁴⁰

Llegó a su fin la descentralización de funciones del periodo virreinal y terminó la autoridad autoreguladora de muchos grupos de *status* social. Por primera vez, ministerios centralizados y responsables ante el Ejecutivo se convirtieron en depositarios del poder administrativo. En lo relacionado a la burocracia, López (1980) afirmaba que solo el Plan de Iguala ofrecía a todos los habitantes de la nación, el acceso a todos los puestos públicos; prometía la protección a las personas y propiedades de todo ciudadano; también conservaba para el clero secular y regular todos los fueros y preeminencias que disfrutaban antes de la independencia. Establecía que

La Junta cuidará que todos los ramos del Estado quedan sin alteración alguna, y todos los empleados públicos, eclesiásticos, civiles y militares, en el mismo

¹³⁸ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 65.

¹³⁹ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, pp. 48-49.

¹⁴⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 226.

estado que existían en el día [...], y prometía remover únicamente a los que no estuvieran de acuerdo con la independencia, para ser sustituidos por ciudadanos que más se distinguieran en “virtud y mérito”. Finalmente, establecía la formación de un ejército protector de las Tres Garantías, a cuya observancia de esos conceptos dedicaría sus campañas.¹⁴¹

Los criollos, que habían quedado marginados en su aspiración para llegar al poder, capitalizaron varios acontecimientos fortuitos como conspiraciones, amigos de invasión y la salida fraudulenta de cuantiosos capitales, para promover la expulsión de los españoles y prohibirles el acceso a los cargos públicos, para adueñarse de las riendas del gobierno. “Con la supremacía de los criollos, la sociedad mexicana inició su transformación hacia la vida republicana, suprimiendo las antiguas estructuras virreinales y estableciendo la igualdad de todos los mexicanos ante la ley”.¹⁴²

Desde 1820, con motivo de la guerra de independencia, algunos españoles peninsulares, temerosos de la reacción popular, comenzaron a abandonar sus puestos. El gobierno virreinal, a fin de no comprometerse, publicó las vacantes existentes, especialmente en los ramos de la hacienda pública, con la única salvedad de que los aspirantes fueran adictos a la monarquía. Pero consumada la Independencia, la Regencia exhortó a los españoles a regresar a sus empleos, concediéndoles un plazo de 8 días con la amenaza de despedirlos si no cumplían con la orden. La Junta Soberana especificó primero que serían seleccionados de una terna que incluiría a cualquier persona, pero más tarde exigió que los pretendientes hubieran jurado la independencia. Sin embargo, más tarde, por decreto de junio de 1822, fueron restituidos los cesados por haber militado en la independencia.¹⁴³

Cuando dio comienzo la guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado ya una administración gubernamental institucionalizada y moderna, integrada por organismos de servicios, estancos, entes de cultura y arte, además de plantel educativos. “En su centro se desempeñaba la Secretaría de Cámara de Virreinato y, congregado en cada uno de los organismos administrativos, actuaba un conjunto de funcionarios y empleados

¹⁴¹ *Ibidem.*

¹⁴² *Ibidem*, p. 369.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 305.

integrantes de un servicio civil de carrera consolidado”.¹⁴⁴ Los miembros de la burocracia gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio social derivado de su profesión, y confiaban que el futuro de sus esposas e hijos estaba apoyado por el Monte Pío de Ministros y Oficinas.

Cuando a principios del siglo XIX, los acontecimientos inaceptables que subsistiera la subordinación a la Península, se produjo la separación. En la Nueva España la población criolla tomó en sus manos el manejo de sus propios asuntos, después de que durante tanto tiempo se le había impedido una injerencia efectiva en el sistema político. Al hacerlo, aceptó un legado que todavía era una influencia determinante en las prácticas gubernamentales. Las influencias coloniales más importantes no fueron las técnicas particulares de organización y control administrativo, sino los elementos menos tangibles del legado.¹⁴⁵

El jefe del Ejecutivo en el sistema colonial, el virrey, era un gobernante poderoso, pero no institucionalmente. La detallada legislación emanada de las autoridades españolas, la división de la autoridad y de la responsabilidad, y la constante amenaza del juicio de residencia y de la visita dieron por resultado un Ejecutivo débil. Las principales quejas contra los virreyes de la Nueva España no los señalaban como usuarios tiránicos o arbitrarios de la autoridad. [...] El puesto de jefe del Ejecutivo exigía un hombre agresivo y astuto que se elevara por encima de las numerosas limitaciones impuestas a su autoridad; un hombre que gobernara personalmente, que tomara en sus manos todas las riendas de la autoridad, que pudiera resolver lo mismo las minucias como los grandes problemas de la administración, que interviniera en las actividades de los funcionarios menores para mantenerlos en orden. Los virreyes que lograron todo esto fueron respetados y aclamados.¹⁴⁶

Las diversas constituciones de la primera etapa nacional investían al presidente de la República de una gran autoridad. La Constitución de 1824 establecía una predominancia del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, al cual le dejaba limitadas facultades, mientras que el Legislativo gozaba de

¹⁴⁴ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 66-67.

¹⁴⁵ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 224.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

amplias facultades administrativas. Aunque Schaeffer (1995) creía lo contrario: “Le correspondía al Poder Ejecutivo incluso el control completo de la administración pública, la cual se consideraba firme en sus manos. Si hubiera existido estabilidad política, tal vez se habría institucionalizado ese poder. Esto es, el presidente habría estado en condiciones de administrar los asuntos del gobierno delegando autoridad en subordinados responsables dentro de una jerarquía administrativa estable”.¹⁴⁷

Si el ejército gobernante hubiera estado institucionalmente estable y ordenado, se habría esperado un mayor grado de continuidad en cuanto al personal. Ninguna de estas posibilidades se concretó. En realidad, el problema de la Constitución de 1824 y 1857 era que le daba más facultades al Poder Legislativo y limitada al Poder Ejecutivo. Estas constituciones copiaban de manera general el modelo norteamericano, el cual como se demostró en el siglo XIX no era aplicable al caso mexicano.

En cambio, el presidente se encontró en una posición políticamente débil sin remedio. No podía tratar con el ejército como institución, a pesar de que era él comandante en jefe. Se veía obligado a tratar sobre bases personales con multitud de generales, cada uno con fuerza armada propia. Salvo su posición peligrosa, la situación del presidente de México en términos generales era semejante a la del virrey colonial. Este, para gobernar con éxito, tenía que superar mediante su intervención personal los diversos obstáculos con que lo sitiaba la fragmentación de la autoridad. El presidente, aun para mantenerse en el puesto, se veía obligado a intervenir en persona para sobreponerse a todos los elementos disidentes del país y someterlos a su autoridad.¹⁴⁸ En palabras de Wendell Karl Gordon: “Dado tan tenue dominio sobre la presidencia, ningún dirigente político mexicano era capaz de rodearse de hombres cuya lealtad era dudosa, dándoles puestos de responsabilidad. Además, debían pagarse las deudas políticas. Por lo tanto, a cada cambio en el poder político correspondía otro más o menos completo de personal administrativo. Ninguna continuidad era posible y la administración generalmente se mantenía en estado de desorganización casi completa”.¹⁴⁹

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 213.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 229-230.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 230.

Como los cambios del poder político eran frecuentes, a cada uno correspondía otro más o menos completo del personal administrativo en los diversos ramos de la administración pública. “Ninguna continuidad era posible y la administración pública, por ello estaba desorganizada casi por completo. Ningún servicio gubernamental sufrió más por la confusión general, que el hacendario. Un ministro de Hacienda suplía a otro en rápida sucesión; pocos eran capaces y la mayoría deshonestos”.¹⁵⁰ Debido a insuficiencia de ingresos públicos, por el deterioro de las actividades económicas, el gobierno tenía que recurrir una y otra vez a los empréstitos interiores y exteriores. Además de las cargas forzosas y nuevos impuestos sobre los habitantes.

Durante el primer periodo de 1821 a 1854, la estructura administrativa del gobierno mexicano, ya sea bajo su forma de Imperio, República Federal o República Centralista contó con cuatro, a veces tres y excepcionalmente como dependencias directas del Ejecutivo. Esta estructura tenía a su cargo las cuatro funciones básicas —Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos— y que por ser las mínimas que requiere la administración del Estado, se les conoce como atribuciones de Estado policía o más tarde como un Estado Gendarme.¹⁵¹

Las reformas a la estructura administrativa del gobierno federal durante esta primera etapa consistieron en la división de las funciones de Relaciones Exteriores e Interiores en dos dependencias distintas, pues con frecuencia estuvieron asignadas a una sola Secretaría o Ministerio. Posteriormente vendrían otras reformas como la creación del Ministerio del Interior (1833), en sustitución de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y la segunda reforma relevante fue la creación de la Secretaría de Fomento (1853).

El funcionario en México muestra que no existía una carrera administrativa general. Para Guerrero (2003) un problema adicional era que tal carrera era añeja, y se reforzó con ensayos deliberadamente abortados, aun siendo exitosos, junto con proyectos promisorios y cruzadas sociales vigorosas que derivaron en la derrota. Por ello:

¹⁵⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 311.

¹⁵¹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, p. 16.

[...] se debe añadir que nuestro país fue el laboratorio del desmantelamiento de una carrera administrativa ancestral, desmantelamiento hecho perversamente por liberales y conservadores, por progresistas y reaccionarios, por republicanos y monarquistas, por centralistas y federalistas, y por nacionalistas y vende patrias. En fin: por mexicanos que, pensando en forma radicalmente distinta sobre los grandes problemas nacionales, si concordaron completamente en aniquilar el servicio civil. En México, la carrera administrativa fue desterrada y luego proscrita por muchas décadas.¹⁵²

En ausencia de una carrera administrativa general, “había prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del *sistema de botín*”.¹⁵³ El patronazgo político fue la forma política prevaleciente en México durante el siglo XIX, en el ámbito administrativo en la forma del sistema de botín o sistema de despojo, en el que ganador se apropiaba de todos los cargos públicos.¹⁵⁴ El patronazgo era un “botín de guerra” para aquel que conquista el poder.

De acuerdo a Kenny (2015) la variable crítica en esta cuenta tiene dos vías: primero es la centrífuga (centralizada) o bien, la desintegrativa (descentralizada) de las élites coloniales en el momento en que se formó el Estado independiente moderno en el siglo XX, se refieren a la medida en que las unidades políticas locales y regionales funcionaban con poder para el posible gobierno nacional. En la mayoría de los contornos territoriales coloniales del Estado posterior a la independencia se mantuvo cierto grado del proceso de descolonización. En su forma más extrema, estos centrífugos se manifestaron en demandas de independencia del nuevo estado. Sin embargo, estas

¹⁵² Omar Guerrero *La ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa*, p. 28.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 5 (cursivas del autor).

¹⁵⁴ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 117. “[...] el nivel más alto de crecimiento del servicio civil ocurrió de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así como debido a que el cuerpo de funcionarios alcanzó madurez y estabilidad al tenor de su grado de desarrollo. En la víspera de la guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio civil que había cubierto más de medio siglo”.

presiones no tuvieron amenazas de secesión para tener un impacto en la construcción del estado poscolonial.¹⁵⁵

En el caso de México este proceso fue centrífugo (centralizado) debido a que para consolidar el Estado nacional en el siglo XIX utilizó todas las medidas políticas y administrativas para concentrar el poder político a partir del patronazgo en la figura personal del gobernante, mediante el uso de las logias masónicas debido a que todavía no se habían formado partidos políticos y que el proceso de creación del Estado fue un proceso histórico complejo que llevó diversas décadas hasta la restauración de la República en (1867) la época de Juárez. En este proceso de construcción y formación del Estado nacional la burocracia no se había consolidado como un ente autónomo e independiente del gobierno, por lo que el patronazgo político tuvo como mejor herramienta al clientelismo y el sistema de despojo como herramientas para consolidar el patronazgo personal en la figura de los presidentes de la república.

En el proceso del México Independiente las herencias de instituciones novohispanas vienen a transformarse a partir de 1824, destacando el año de 1856 cuando desaparece el incipiente servicio civil de carrera se impone la liberación de la amovilidad de los puestos públicos y se instala el patronazgo en su modalidad de sistema de botín, con las facultades otorgadas al titular del poder ejecutivo federal en el nombramiento discrecional y remoción libremente de los servidores públicos federales. Organizar la administración pública requirió de un proceso lento y laborioso, a través de una serie de experiencias y tanteos que pretendían adoptar sistemas que en otros países habían demostrado resultados efectivos, pero que en México tropezaban con el aparentemente por el círculo vicioso de una raquílica producción económica incapaz de desarrollarse en un clima de inestabilidad política, lo que impedía al gobierno resolver la penuria crónica del erario público, el cual tendía a crecer por los gastos extraordinarios originados por las luchas internas y las frecuentes intervencionistas armadas de otros países.¹⁵⁶

Mucho tiempo tenía que pasar antes de que las antiguas estructuras administrativas virreinales fueran sustituidas por otras más eficaces y

¹⁵⁵ Paul D. Kenny, "The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization", *British Journal of Political Science*, pp. 141-171.

¹⁵⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte, op. cit.*, p. 366.

ajustadas a las condiciones y necesidades de un país independiente, porque subsistían las viciosas prácticas heredadas del régimen anterior, relativas al abuso de la autoridad, la deshonestidad y la improvisación administrativa.

Las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo a cargo de la administración pública, fueron objeto de numerosos cambios durante la fase caótica de la vida independiente y ello afectaba también el funcionamiento de la estructura administrativa; por otra parte, las disponibilidades presupuestales, además de ser escasas, estaban sujetas a tan variadas contingencias para su definitiva aplicación, que resultaba imposible fijar de antemano las fuentes de las que provendrían los recursos y su monto y, por consecuencia, su final aplicación entre los diversos servicios públicos.¹⁵⁷

En el último cuarto del siglo XIX, al consolidarse la paz fue posible empezar a superar los problemas fundamentales que impedían el desenvolvimiento económico nacional. Con la estabilidad política y el auxilio de las inversiones extranjeras, tomaron impulso las actividades productivas y mejoraron los ingresos públicos hasta disminuir el déficit presupuestal. Las facultades del Ejecutivo fueron más claramente definidas y la organización administrativa conformó su estructura y funcionamiento sobre bases técnicas modernas, con el sólido apoyo de los regulares y crecientes ingresos que recibía el erario, durante el prolongado régimen del general Porfirio Díaz.

¹⁵⁷ *Ibidem.*

IV

La burocracia en el patronazgo en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato (1855-1910)

Las condiciones políticas del país aumentaron de tensión por la lucha polarizada entre los centralistas y los federalistas, sobre todo en el régimen político. Esto conllevó un periodo de larga inestabilidad que se extendió de 1846 a 1854 y que incluyó la pérdida de la mitad del territorio nacional cuando quedó como parte de los Estados Unidos de Norteamérica la provincia de Texas, la cual había luchado para conseguir su independencia respecto del poder central en México.¹ Mientras que en el periodo de 1824 a 1855, el país se desenvuelve en medio de asonadas, golpes de Estado, insurrecciones, levantamientos, pronunciamientos y turbulencias. Se vive un largo periodo de guerra civil, en el cual los dos bandos en pugna son los

¹ Ricardo Uvalle Berrones (coord.), “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 302.

federalistas y los centralistas, así como los liberales y los conservadores. La República federal, diseñada en 1824, sucumbe con la polarización política en 1833, debido a que los liberales habían tomado la delantera para dar paso a una sociedad más laica y secular. Se organiza el Congreso Constituyente en 1835 para llevar a cabo la centralización y diluir el espíritu y las formas del gobierno republicano. Se crea el Supremo Poder Conservador como un órgano que representaban los intereses del clero y que permitiría ejercer la división de poderes. En este caso, ni el centralismo de la República como la vigencia de las Siete Leyes (1836), ni la dictadura (1840-1843), consiguieron estabilizar la vida política.²

La vida de la Administración pública mexicana, durante el siglo XIX, tiene un capítulo de relevancia que corresponde al periodo político de 1855 a 1875. En esa época, la lucha por el poder se inscribe en la falta de un auténtico Estado nacional que representará y asegurará la unidad civil de la nación. El conflicto entre liberales y conservadores es la causa que fermenta una de las etapas de mayor división política que incluso da como resultado la existencia fallida de un imperio extranjero el de Maximiliano de Habsburgo a la cabeza que intentaba crear condiciones de orden y de progreso en un país que, desde nación independiente, no lograba estabilizar los conflictos entre los grupos y las clases.³

En el periodo de 1855-1910, se inicia un proceso donde la burocracia se constituye en un instrumento de control político. En materia de profesionalización, comienza el nacimiento del patronazgo en 1856. El antecedente es en 1855, donde el servicio civil ha muerto y para 1856 da inicio el patronazgo, debido a la libre designación de nombramientos públicos. En lo administrativo, la Constitución de 1857 nace con una forma de sistema de botín. En materia de renovación, la modernización económica intenta consolidarse sin dar importancia a lo político con avance limitado en la modernización administrativa. Hay un contraste con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865) en la etapa de Maximiliano de Habsburgo, con la reforma administrativa de Juárez en 1861 y los cambios en las secretarías de Estado (1877-1910).

² Ricardo Uvalle Berrones (coord.), "Introducción", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 26.

³ Ricardo Uvalle Berrones, "La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875", *op. cit.*, p. 299.

En esta época, son dos los grandes procesos para la formación del Estado nacional: la Reforma de Benito Juárez y la instauración de la República restaurada (1867-1878); y el gobierno de Porfirio Díaz (1877-1910). Durante el periodo que lleva Juárez a la presidencia de la República, en 1858, y hasta el triunfo de la República, en 1867, la Administración pública mantuvo la estabilidad en sus tareas administrativas, las cuales se extendieron hasta los gobiernos de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1875) y Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1910). Durante estos últimos periodos, la dicha Administración, sobre la premisa de “poca política, mucha administración”, se organizó mediante decreto el 13 de mayo de 1891, del modo siguiente: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Guerra y Marina.⁴

La Reforma constituyó uno de los elementos más destacados en la historia del país, debido a las transformaciones de orden político, económico y social a que dio lugar. En este periodo, la nación sentó las bases para alcanzar la personalidad de un Estado moderno y se constituyó finalmente la soberanía frente a los grupos de presión internos y extranjeros. “La economía tomó, los postulados y modelos que ofrecían los países más desarrollados de Occidente. En el orden social fueron definidos, ante la ley, los principios de igualdad, de libertad y de respeto para todos y cada uno de los ciudadanos. Se definieron y claramente fueron separadas las esferas propias de influencia y acción correspondiente al orden civil y religioso. Por derecho, el sustento, la educación y el progreso, estarían abiertos a cualquier grupo o individuo. En este contexto, se contemplaba desarrollar un aparato administrativo capaz de promover un cambio gigantesco, en medio de circunstancias por demás hostiles”.⁵

Al triunfo del grupo liberal se suscitó la llamada Guerra de los Tres Años contra los conservadores y al terminar ésta, con la victoria de los liberales, Juárez tomó muy en cuenta las palabras de Melchor Ocampo: “En la administración, una vez que se ha conocido y fijado el fin (el objetivo), los

⁴ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, *op. cit.*, pp. 27-28.

⁵ Romeo Flores Caballero, “Nota preliminar (1973)”, en Romeo Flores Caballero (coord.), *La administración pública en la época de Juárez*, pp. 26-27.

medios son el todo”.⁶ Al respecto, Romeo flores Caballero expresa: “Benito Juárez se propuso entonces en 1861, realizar la primera gran reforma administrativa del gobierno mexicano. Mientras que en el Porfiriato se consiguió dar un sentido más preciso a la función rectora del Estado. La Revolución recuperó esa experiencia dándole un contenido social y cultural más amplio sobre las bases de legitimidad y legalidad más precisas y adecuadas para la tarea rectora”.⁷

Mientras que la dictadura porfirista representó un rompimiento significativo con el pasado, el cual fue posible por la introducción de recursos de extranjeros que afectaron determinantemente al sistema político. Las consecuencias más importantes del porfirismo fue: 1) la comercialización regresiva de la agricultura que restauró las bases economía a nivel local y 2) el estímulo a la concentración del poder del gobierno central. En lugar de la modernización conservadora desde arriba, México tuvo una modernización conservadora desde fuera.⁸ De acuerdo con Medina Piña (2017):

El Porfiriato, tradicional en lo político, perfeccionó una forma de hacer las cosas que venía perfilándose desde que Benito Juárez restauró la República en 1867. Sin embargo, fue modernizador en lo económico. Industrialismo y educación fueron las piedras de toque de los gobiernos porfiristas, incluido el del presidente Manuel González, creando con ello las condiciones para el surgimiento de gremios, el fortalecimiento de las clases medias urbanas y el brote de nuevas expectativas sociales.⁹

En este cuarto capítulo, se describen las transformaciones por su importancia: el periodo de la Reforma (1855-1861), el Segundo Imperio de Maximiliano (1863-1867) y la República Restaurada (1867-1876), como el periodo de Porfirio Díaz (1877-1911) que incluye el periodo de su compadre Manuel González (1880-1884) para después continuar su gobierno de forma permanente. En la etapa de la Reforma (1855-1861) se describe el año de 1855

⁶ *Ibidem*.

⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, p. 37.

⁸ John H. Coatsworth y Alicia Torres, “Los orígenes del autoritarismo moderno en México”, en *Foro Internacional*, p. 229.

⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, pp. 19-20.

como el fin del servicio civil; el año de 1856 donde nace oficialmente el patronazgo; las implicaciones de la Constitución de 1857 y el establecimiento del sistema de botín; la supresión de los monopolios y “estancos” del Estado (1857); las enfermedades de la burocracia y sus relaciones laborales. En el Segundo Imperio de Maximiliano el contenido del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865), mientras que en la República Restaurada se revisan: la reforma administrativa de Juárez en 1861; Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (1870); y la inestabilidad política en esa época. En el porfiriato (1877-1911) destacan la publicación de la Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857; los cambios en las Secretarías de Estado (1877-1910); las iniciativas de la Escuela Superior de Comercio y Administración (1905) y de la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906); la expansión de los ferrocarriles, la industria eléctrica, siderúrgica, petrolera y carbonífera (1877-1911); el superávit del presupuesto públicos (1895-1910); y la consolidación de la burocracia durante el Porfiriato: “poca política y mucha administración”.

El papel de la burocracia, a la mitad del siglo XIX, trajo consigo penurias, falta de pago de salarios, rotación acelerada en los puestos, así como el uso de la Administración pública como botín político en el patronazgo personal. Mientras que en el porfiriato la gradual estabilidad social, la permanencia de los cargos y los servidores públicos, el pago puntual de salarios, algunas prestaciones sociales hicieron de este periodo para la burocracia uno de sus momentos más estables y de desarrollo de capacidades administrativas.

El papel de la burocracia en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato: hacia la creación de una burocracia profesional en un contexto de inestabilidad política

De acuerdo con Weber (2010) en el tipo de “dominación racional” como es la burocracia, la situación personal del funcionario público tiene las se caracteriza por: 1) el funcionario moderno, siempre es un “esforzado” o “sacrificado” por lo que disfruta de una estimación social y su rango social está garantizado por normas prescriptivas del orden jerárquico; 2) el tipo puro de funcionario burocrático es *nombrado* por una jerarquía superior;

3) lo normal la posición del funcionario sea vitalicia al menos en las burocracias públicas, por ello se presupone la *ocupación vitalicia*, el funcionario disfruta de derechos de pertenencia; 4) el funcionario recibe la compensación *pecuniaria de un sueldo* regularmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez; y 5) el funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público.¹⁰

Estas características del burócrata moderno, señaladas por Weber (2010), sólo pueden alcanzarse en una gobernabilidad estable, con condiciones de normalidad democrática y que prevalezca el Estado de Derecho. En México, durante el proceso de Reforma y la instauración del Imperio de Maximiliano, impidieron a la burocracia mexicana consolidarse como una instancia técnica de apoyo al Estado. La burocracia se fue adaptando a una función administrativa con los recursos disponibles, la inestabilidad política, la alta rotación de puestos públicos y en casos extremos, sin cobrar los salarios asignados. La burocracia mexicana alcanza una alta estabilidad de los puestos, los salarios se entregan de manera regular debido a la elaboración de presupuestos y destaca la etapa de superávit público en el Porfiriato (1885-1910). Finalmente, al terminar el siglo XIX, e inicios del XX, los burócratas que laboran para el Estado mexicano gozan de una estabilidad laboral, de la preparación en la Escuela Superior de Comercio y Administración (1905) y la propuesta de una Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906), aunque estas iniciativas no se hayan hecho realidad. Se cumple el ideal porfirista “poca política y mucha administración”.

En lo político, Juan Álvarez en un manifiesto dirigido a los mexicanos el 10 de diciembre de 1855, asume la presidencia de la República de manera provisional y orienta sus esfuerzos a crear un gobierno nacional. Durante su gestión se elaboran las bases para convocar a un Congreso Constituyente, que se instala en febrero de 1856, a fin de generar la unidad que el país necesitaba. Por tanto, se dictan medidas orientadas a que la moralidad, la economía y el orden restituyan el funcionamiento efectivo del gobierno, eliminando disposiciones que dañaban la hacienda pública.¹¹ Juan Álvarez deja la titularidad del poder Ejecutivo y designa en su lugar a Ignacio

¹⁰ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, pp. 28-34 (cursivas del autor).

¹¹ Ricardo Uvalle Berrones, “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 303.

Comonfort en como presidente sustituto, quien asume el cargo el 11 de diciembre de 1855, dotado de facultades extraordinarias que no ejerce con plenitud. Es hasta 1855 cuando, con el triunfo de la revolución de Ayutla, inicia otra etapa que se orienta a promover la vigencia de un nuevo Congreso Constituyente (1856-1857) para abrir camino al triunfo del federalismo con el auge de libertades más definidos y radicales, como Juan Álvarez, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Guillermo Prieto y Melchor Ocampo. Ellos advierten el riesgo de que el país continúe en la lucha polarizada del poder, dado que ello retrasaba la formación de un auténtico Estado que organizara políticamente a una sociedad moderna con libertades civiles y políticas, división de poderes, soberanía popular, intercambio económico, unidad civil y prevalencia del principio de igualdad.¹²

Para los fines del ejercicio del gobierno, Comonfort organiza la vida administrativa con fundamento en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en 1856, la cual queda integrada por las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia, de Fomento, y de Guerra y Hacienda. En ese sentido, expide la Ley sobre Presupuestos Generales de la República el 31 de diciembre de 1855, con la que establece una Junta de Crédito Público; en 1857 instaura la Contaduría Mayor de Hacienda, la Dirección General de Pesos y Medidas y expide el Reglamento Provisional de Directores de Caminos. Estos órganos reflejan el propósito de gobernar con acciones administrativas más eficaces para que contribuyan a fortalecer las tareas de gobierno.¹³

El 25 de junio de 1856, el presidente Comonfort expide la Ley Lerdo, cuyo objetivo es que la riqueza muerta en manos del clero ingrese a la circulación mercantil para producir no sólo riqueza, sino también capital. En el artículo 1º de la ley referida se reconoce “que todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiástica de la República, se adjudicarán en propiedad a las que tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual”.¹⁴

¹² Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, *op. cit.*, p. 27.

¹³ Ricardo Uvalle Berrones, “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 305.

¹⁴ *Ibidem*, p. 304.

Como el periodo de la anarquía militar se distinguió por la muy estrecha cooperación entre los diversos grupos del ejército y la iglesia, los dirigentes del movimiento liberal, que lograron establecer la Constitución de 1857, combatieron tanto a los militares como al clero. No sólo deseaban separar a la Iglesia del Estado, quitándole los poderes fiscales y el fuero, sino obligarla a comenzar la enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto, y a los militares también les sería suprimido el fuero del que disfrutaban.¹⁵ Hacia la década de 1850 y 1870, un grupo de personajes como generación y como comunidad de intereses e ideales, que militaban en el liberalismo puro, en su mayoría provincianos y civiles, no pocos militares por necesidad y gran número de intelectuales influyeron en el proceso conocido como Reforma. “Todos ellos actuaron como políticos y administradores y como defensores del Estado laico y soberano, de la democracia y la cultura popular, así como de la economía liberal. Uno de los hombres clave de esa generación, el centro de unificación, el símbolo de la legalidad y la necesidad de su causa fue Benito Juárez, quien en su carácter de presidente Constitucional fungió como el responsable de una transformación política, social y económica que ninguna administración anterior había podido realizar”.¹⁶

El presidente Comonfort no asume con plenitud sus facultades como titular del poder Ejecutivo, no obstante estar investido con facultades extraordinarias para gobernar y las transfiere a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que lleve a cabo el ejercicio del poder. Juárez se traslada a Guanajuato en 1858 en defensa de la institucionalidad que representaba, debido a que estaba amenazada por la fuerza militar de los conservadores, quienes logran constituirse en un gobierno de facto. Inicia uno de los periodos más turbulentos de la vida nacional. Juárez

¹⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, México, Secretaría de Comercio, 1980, p. 312. “En octubre de 1833 fue expedida la ley derogando la coacción civil para el pago del diezmo; en noviembre del mismo año fue derogada la ley civil en cuanto a votos monásticos y en 1834 fueron publicados los proyectos para reducir las órdenes religiosas. Poco después fueron presentados al Congreso varios proyectos para la ocupación de los bienes eclesiásticos, enlazando este problema con la amortización de la deuda pública y el arreglo del crédito público, aunque en el fondo no era más que el propósito de destruir el poder que las corporaciones ejercían en la sociedad civil, por las riquezas que poseían”.

¹⁶ Romeo Flores Caballero, “Nota preliminar (1973)”, *op. cit.*, p. 26.

organiza su gabinete el 19 de enero de 1858 con las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, Hacienda y Fomento, y Justicia y Guerra.¹⁷

La disputa por el poder la encabeza Félix Zuloaga —en calidad de presidente interino del 23 de enero al 23 de diciembre de 1858 en contra de Juárez— se traslada cuando deroga la ley que regula los derechos parroquiales, la Ley Lerdo, alusiva a las propiedades eclesiásticas, dejando vigente la parte a las corporaciones civiles, aunque deroga la ley del registro civil. Restablece la Pontificia Universidad de México, establece un cuerpo de vigilancia denominada policía rural (destinado a restituir la seguridad en los caminos) y restituye a los estados de la república en departamentos. La lucha política entre Zuloaga y Juárez tuvo como saldo la intervención de los generales Echegaray y Robles Pezuela, para que Miguel Miramón asumiera —con el apoyo de la jerarquía eclesiástica, el cuerpo diplomático y el ejército regular— la presidencia de la República con carácter interino y con el apoyo de la administración pública, se ejerciera el poder material del gobierno. Para tal fin, y al igual que Zuloaga, se apoyó en las siguientes secretarías para el ejercicio del mando ejecutivo: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización e Industria y Comercio; Guerra y Marina; y Hacienda y Crédito Público.¹⁸

El gobierno constitucional de Juárez recibió la tarea de convertirse a su administración para la transformación profunda de la sociedad y de la nación. Para Flores (2006) estaba claro que “ello requería, primero, reducir a los insurrectos y, después, implantar la Constitución, que daría nacimiento a nuevas clases dirigente, nuevos símbolos, mentalidades y valores para la población, así como una nueva visión del país y nuevos nexos políticos y económicos con las demás naciones”.¹⁹ El movimiento de reforma fue un proceso de separación entre el Estado y la Iglesia. Era inevitable la reacción debido a la manera como se habían llevado los asuntos del Estado durante 30 años. El periodo de la anarquía militar se distinguió por la muy estrecha colaboración entre los diversos grupos del ejército y la Iglesia; los dirigentes del movimiento liberal que lograron establecer la Constitución de 1857. “No

¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, pp. 305-306.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 306-307.

¹⁹ Romeo Flores Caballero (coord.), *La administración pública en la época de Juárez*, p. 101.

sólo se separó la Iglesia del Estado, sino que a la primera se le quitaron los poderes fiscales especiales y la autonomía judicial: el fuero. Naturalmente, los militares también quedaron privados del fuero. La Iglesia fue obligada a comenzar la enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto”.²⁰

La otra obsesión del gobierno de Juárez fue la de reorganizar administrativamente al país y a la hacienda estatal. El ruinoso estado de la Hacienda Pública orilló, desde los primeros meses de 1861, a buscar la manera de reorganizar el aparato hacendario. “Con esto se pretendía detener el ascendente caos que provocaron aquellas facultades que se les concedieron a los gobernadores durante la guerra y que, a la postre, resultaron en la completa ignorancia de datos precisos sobre la Hacienda, de sus haberes y generarían sus débitos, de sus erogaciones e ingresos, así como de las causas y justificaciones de los mismos”.²¹ El gobierno de Juárez enfrenta los problemas de un largo peregrinar por diferentes rumbos del país y recorre algunos estados de la República mexicana —Chihuahua, Jalisco y Veracruz—, para consumir los actos de autoridad que le permitan refrendar la potestad del poder político que encarna y representa. Juárez afronta todos estos desafíos imperantes con las siguientes instituciones administrativas para llevar a cabo las tareas de gobierno: la Secretaría de Gobernación y Relaciones Exteriores; la Secretaría de Hacienda y Fomento; y la Secretaría de Justicia y Guerra.²²

En mayo de 1861, el presidente Benito Juárez destacaba la coordinación que había entre el gobierno que él representaba “procurando ayudar a los Estados a restablecer su régimen interior el orden constitucional”, por lo cual no mezclaba sus cuestiones interiores. “Las Legislaturas están ya reunidas, y se ocupan de formar las instituciones de los Estados, y otras de consolidar la paz y mejorar la Administración”.²³ En julio de 1861 el presidente Juárez afirmaba:

²⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, p. 231.

²¹ *Ibidem*, p. 125.

²² Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, pp. 308-309.

²³ José R. Castelazo, *La administración pública en los informes presidenciales*, t. v, *op. cit.*, p. 199.

A la vez que impulsa al Gobierno las operaciones militares, después de haber puesto los elementos necesarios en manos del digno jefe que las dirige, se ocupa en *purificar la Administración Pública del virus de la corrupción* que hace tanto tiempo la tiene inficionada; en organizar la Revolución y la Reforma en provecho de todos los habitantes de México; en procurar la libertad y seguridad, en preparar trabajo a multitud de individuos, que el sacudimiento revolucionario, ha arrancado de sus posiciones habituales; en salvar al comercio y la industria de la crisis que están atravesando, y en restablecer la confianza para remediar el abatimiento del crédito.²⁴

Debido al estado de guerra que imperaba en el país, el Soberano Congreso, en sesión del 27 de octubre de 1862, acuerda conceder las facultades omnímodas al Ejecutivo, así como suspender por seis meses las garantías individuales otorgadas por la Constitución. “Ambas medidas eran respuesta necesaria al estado de guerra por el que atravesaba el país. La guerra amenazaba con terminar con todo lo consolidado por el grupo liberal de 1857 hasta esa fecha”.²⁵ Fue necesario un nuevo periodo de sesiones del Congreso (esta vez laboró del 24 de abril al 31 de mayo de 1863), ante el inminente amago a la capital de las fuerzas intervencionistas, obligaron al Gobierno constitucional a abandonar la ciudad de México el 31 de mayo. En esta fecha se inició la jornada itinerante en defensa de la Constitución, hasta la total derrota de ambos en julio de 1867. El gobierno de Benito Juárez arribó a San Luis Potosí el 10 de junio de 1863. Desde ahí el presidente Juárez lanzó una proclama a la unión en la lucha contra los invasores.²⁶

1855: el servicio civil ha muerto

El 31 diciembre de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, fue el paso definitivo para suprimir los cargos en propiedad, convirtiéndolos propiamente en comisiones revocables en todo momento. A partir de esa fecha, todos

²⁴ *Ibidem*, p. 203 (cursivas mías).

²⁵ Romeo Flores Caballero (coord.), *La administración pública en la época de Juárez*, op. cit., p. 129.

²⁶ *Ibidem*, pp. 129-130.

los cargos públicos serían revocables y basados en la “confianza” de los gobernantes. Afirmaba Guerrero (2011) que: “Con esta medida, los empleados terminaron de perder la inmovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, aunque dicha ley no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública. Con esta fecha fue expedido el certificado de defunción de la carrera administrativa en México”.²⁷

Esta ley es el certificado de defunción del servicio civil, pero también el acta bautismal del *sistema de botín*. Todo empleado fue nombrado a partir de esta fecha y su antigüedad empezó a partir del 1° de enero de 1856. El sistema de despojo había comenzado a partir de esta fecha por lo que los ganadores de las elecciones y los que ostentaran el poder podían nombrar libremente a todo personal de confianza. Este es el primer paso para un patronazgo que tendrá siempre en la cúspide al presidente de la República, en parte, por el poder de nombramiento discrecional de los altos cargos públicos, en los niveles de la alta burocracia política y la mediana burocracia.

Desde el inicio de la vida independiente, el sistema de botín fue reemplazando gradualmente la carrera administrativa heredada por el virreinato, proceso culminado a finales de 1855. “El saldo observable fueron las oficinas públicas repletas de empleados que ignoraban gramática y aritmética, que mal hablaban el español y no sabían escribir. La corrupción aún no se había generalizado, pero existían empleados con sueldos modestos que eran propietarios de haciendas y vivían con lujo y prodigalidad”.²⁸

1856: el nacimiento del patronazgo

Esta época se caracteriza por un cambio en la administración pública donde personas que participaban en actividades políticas comienza a reemplazar a servidores públicos con una carrera administrativa que habían sido

²⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 52.

²⁸ *Ibidem*.

formados en la etapa virreinal. El virreinato legó al México independiente, junto con un cuerpo de funcionarios profesionales, una organización como la Secretaría de Cámara que sustentaba una implementación de políticas homogénea. Sin embargo, en el curso del proceso de cambio hacia el régimen republicano federal, y aún después, los burócratas dejaron de ser “los guardianes del Estado” para ser remplazados en ese papel por los políticos hasta nuestros días”. La incapacidad del Congreso Federal para legislar una opción viable y profesional, abrió la puerta al personalismo, el patronazgo y la corrupción. De acuerdo con Guerrero (2011):

En el sistema de botín el régimen de ingreso se configura en función del titular del Ejecutivo, dotándolo del poder de nombramiento omnímodo de sus colaboradores a lo largo y ancho de la organización y la jerarquía de la administración pública. Pero aquí media una ficción: como representante de la Nación, merced al voto popular, el jefe del Ejecutivo es responsable único de toda esa administración y, por lo tanto, de cada uno de sus colaboradores. [...] Los funcionarios de “confianza”, designados por el Ejecutivo, lo son merced a la “confianza” que los ciudadanos depositan en su persona. Un solo hombre, pues, dispone de cientos de miles de cargos y con su sapiencia y experiencia sabrá elegir a los funcionarios adecuados a su gestión. Este sistema habla, entonces, de colaboradores nombrados a modo del titular del Ejecutivo, no necesariamente en concordancia con la aptitud y el mérito, ni tampoco con la expectativa de la ciudadanía. El llamado sistema de libre nombramiento, o “de confianza”, desconoce al ciudadano.²⁹

Otra de las formas administrativas dentro del sistema de “confianza” tiene elementos de un sistema añejo. En la línea del tiempo, todos los funcionarios eran designados porque habían sido servidores domésticos de la persona del monarca, es decir, eran servidores reales. “Era un sistema de libre nombramiento, donde los funcionarios son de facto servidores de la persona del Ejecutivo, quien los nombra y los remueve sin limitación alguna”.³⁰ La ley de 1855 no sólo fue el certificado de defunción del servicio

²⁹ *Ibidem*, pp. 18-19.

³⁰ *Ibidem*, p. 19.

civil, sino al mismo tiempo, el acta bautismal del *sistema de botín* y, por ende, del patronazgo. De acuerdo con Guerrero (2011): “Su rubro final, el VI —relativo a “las asignaciones pasadas”— describe de un modo tan nítido como descarnado como bajó a su tumba el servicio civil, en la cual había permanecido por muchos años. No puede concebirse un desconcierto mayor en la administración pública, por causa de la gradual pero efectiva demolición del servicio civil, que culminó con su completa extinción a finales de 1855”.³¹

La carencia de una profesionalización administrativa provocaba un sistema de patronazgo donde se favorecía a los intereses de los grupos políticos, que deseaban atacar y desterrar la racionalidad administrativa que implicaba el servicio civil. El nuevo régimen político, que imitaba a los Estados Unidos, desarticuló lo que quedaba de la carrera administrativa porque representaba un obstáculo para instaurar un sistema de botín y de despojo, propio de un sistema de lealtades del patronazgo. “Se pudo haber seguido la ruta de Francia, Alemania y Gran Bretaña, México optó por un camino que desplazó el servicio civil de su asilo de objetividad de mérito, colocándolo en la vida partidista. Desde entonces, la administración pública quedó atada al destino de los políticos de profesión, así como a la politiquería y el sistema de botín”.³²

El patronazgo como sistema de gobierno empieza a la mitad del siglo XIX en el México independiente a la cabeza visible el Presidente de la República, el cual es el encargado del poder ejecutivo el cual se encuentra sometido por las amplias facultades del poder legislativo de su tiempo. En este periodo se comienzan a generar las condiciones para afianzar el patronazgo que llevarán tiempo para consolidarse: 1) la creación de un Estado Nacional que será visible en la última etapa de la Reforma de Juárez, pero de manera definitiva en el Porfiriato; 2) la creación de los partidos políticos y un sistema de elecciones más democráticas que ocurrirá hasta el siglo XX; 3) debido a que la burocracia no estaba organizada para sí y solo se encontraba subordinada al poder ejecutivo, fue relativamente fácil su cooptación y 4) un sistema de botín para el ganador de las elecciones y el poder de nombramiento discrecional de una cantidad enorme de “servidores de confianza”. En estos cuatro grandes

³¹ *Ibidem*, p. 126.

³² *Ibidem*, p. 132.

procesos, la burocracia que no se había consolidado como un cuerpo de funcionarios autónomos y con una existencia propia, por lo que se verá cooptado y utilizado por los gobiernos en el poder. La burocracia estará bajo la dominación de los vaivenes políticos de los diferentes presidentes que ascienden al poder y tendrá que pasar un largo proceso histórico para conformarse como grupo de funcionarios con relativa autonomía técnica y profesional.

La Constitución de 1857 y el sistema de botín en la administración pública

La *Constitución de 1857*, en sus primeros 16 años de vigencia, sólo fue bandera fulgurante y unidad política en el pensamiento férreo y tenaz del ilustre Benito Juárez. Las reformas impulsadas por Sebastián Lerdo de Tejada en 1873, fueron una revisión del sistema del sistema constitucional mexicano, al fortalecer jurídicamente la situación del Presidente de la República y crearse la Cámara de Senadores, como institución representativa de las entidades federales y un órgano moderador de los embates inexpertos de la Cámara de Diputados.³³ Para Serra Rojas (1976):

El señor Presidente Díaz, paradójicamente gobernó con la Constitución y sin ella. Era una obra de romanos la reconstrucción de México y la creación de una nueva economía de tiempos de paz. Y el viejo patriota dio paso al inflexible dictador, en tanto que decaían las libertades fundamentales. La Constitución servía para dar la unidad que el país requería como Estado moderno, pero como norma de garantía estaba escondida en los archivos oficiales.³⁴

En realidad, fueron los constituyentes los que introdujeron en la Carta Magna de 1857, las genuinas innovaciones nacionalistas de carácter revolucionario, tales como el sistema de sufragio universal, la supresión de los fueros y la desamortización de los bienes de la iglesia, así como la prohibición de

³³ Andrés Serra Rojas, "La función constitucional del presidente de la República", en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 36.

³⁴ *Ibidem*.

las corporaciones religiosas y civiles de adquirir bienes raíces. Consagraron en definitivo al federalismo como la forma de organización que adoptaba políticamente la República, a la que atribuyó, además el carácter de representativa y popular.³⁵

El texto constitucional de 1857 reflejaba elementos de administración pública que son sustantivos y que se mantienen en vigor hasta nuestros días. En primer lugar, destaca el régimen federal y la división clásica de los poderes, aunque también despuntaban algunas de las facultades básicas del Poder Ejecutivo. En el artículo 85 se establecían las facultades y obligaciones del presidente de la República en materia de administración pública. Enfatiza la facultad para promulgar y ejecutar leyes expedidas por el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esta fracción establece la estructura básica a la regulación de la administración en la que descansan las funciones del presidente de la República.³⁶

Hasta Juárez los liberales logran sustituir totalmente a la burocracia antigua, de allí que Bulnes se quejara de que la Constitución de 1857 y su triunfo, fuera la tumba de la respetabilidad de la burocracia que había permanecido. Fue controversial para los conservadores, la llegada de un gobierno que instaura leyes de reforma, y cuyos funcionarios niegan ser católicos, frente a gobiernos anteriores que antes proclamaban su religión y sus fueros. En su gabinete, durante la Guerra de Tres Años, estaban hombres que no sólo eran partidarios de la Reforma, sino que Ocampo, Ruiz, Lerdo de Tejada y Santos Degollado eran sus exponentes principales.³⁷ En palabras de Diego G. López Rosado (1980): “Importante fue la Ley Lerdo, promulgada el 25 de junio de 1856, conocida como Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Compañías Civiles y Religiosas o simplemente, como Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas. Fue aprobada después, el 11 de abril de 1857, la Ley de Iglesias sobre

³⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 313.

³⁶ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del Anhelado a la ley*, p. 33.

³⁷ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 72-73.

derechos y obligaciones parroquiales, prohibiendo se cobrará en los templos”.³⁸

En el ámbito administrativo, dice Andrade (2018) que la “facultad está ligada el artículo 88, que establecía que todo reglamento, decreto y orden del presidente debía ir firmado por el secretario del despacho encargado del ramo al que correspondiera el asunto”.³⁹ En ese mismo sentido, el artículo 86 que, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habría el número de secretarías que fijara el Congreso a través de una ley, a fin de distribuir los negocios de cada secretaría. Así que un conjunto de artículos —el 85 en su fracción I, el 86 y 88— han dado forma, desde 1857, al modelo básico de la estructura administrativa en México, en lo que se refiere al Poder Ejecutivo.⁴⁰ Por ello, “en cuanto a sus facultades del presidente de la República *sobresale su atribución para nombrar y remover libremente a los secretarios*, pero desde 1857 ya se establecía el requisito de que participara el Poder Legislativo aprobando a agentes diplomáticos y cónsules generales, así como a coroneles, oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional, además de los empleados superiores de Hacienda”.⁴¹

El 17 de marzo de 1857 fue expedido el decreto previniendo que “de conformidad con la Constitución, debía procederse a jurarla por parte de los empleados y funcionarios públicos, en los términos establecidos por el propio decreto. El clero quedó excluido del juramento, por no ser sus miembros funcionarios públicos”.⁴² Pero ya antes del decreto, el arzobispo Lázaro de la Garza había predicado contra la Constitución y en una circular se encargaba a los curas, que inculcasen no ser lícito a los fieles el jurar la nueva Constitución.

³⁸ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, pp. 312-313.

³⁹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 33.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 33-34.

⁴¹ *Ibidem*, p. 34 (cursivas mías).

⁴² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 314.

Supresión de los monopolios y los estancos (1857)

La *Constitución de 1857* fue la que fijó para siempre los fundamentos del nuevo régimen en materia de contratos, declarando que “son garantía del individuo, la libertad de industria, trabajo y profesión, el aprovechamiento de sus productos, la libertad de asociación, la extinción de los monopolios, estancos, así como las prohibiciones a título de protección a la industria”.⁴³

En 1857, la *Constitución* “estableció que no habría protección a la industria, ni monopolios o estancos de ninguna clase, excepto la acuñación de moneda y los correos, aspectos que retomaría la Carta Magna de 1917. También en 1857 se decretó crear el Banco Nacional, una Casa de Moneda en Oaxaca y la libre elaboración de naipes”.⁴⁴ Estas reformas produjeron la más violenta oposición del partido conservador y de sus seguidores, debido a que veían como una intromisión del Estado a sus actividades económicas, lo que propició la activa resistencia del clero, sublevaciones populares y una delicada situación internacional.

Burocracia: reclutamiento y selección de personal

En el siglo XIX, existen algunos documentos que establecen la forma de acceder a un puesto público y las condiciones laborales de los empleados públicos. Dice López (1980) que en el Plan de Iguala se ofrecía a todos los habitantes de la nación el acceso a los cargos públicos. Sin embargo, al consumarse la Independencia, las autoridades prometieron remover únicamente a aquellos empleados que no estuvieron de acuerdo con la independencia, “para ser sustituidos por ciudadanos que más se distinguieron en “virtud” y “méritos”, seleccionados de una terna que incluiría a cualquier persona, aunque poco después fue agregada la exigencia de que hubiera jurado la independencia”.⁴⁵ La primera ley de expulsión de los españoles, (comentada en el capítulo anterior), data del 10 de mayo de 1827. Además, la nueva ley

⁴³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración pública paraestatal*, op. cit., p. 60.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 13.

⁴⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 338.

de expulsión del 20 de mayo de 1829 ratificó y aclaró el contenido de la ley anterior, y agregando, castigo a quienes violaran su cumplimiento.⁴⁶

En la época de Juárez, se legisló abundantemente sobre los requisitos y reglamentos de los empleados públicos, resulta reveladora la circular del 13 de agosto de 1861, donde se establece que los empleados “justificarán no haber servido al gobierno emanado por el motín de Tacubaya, ni protestado contra las leyes de Reforma”, además de los conocimientos previamente requeridos.⁴⁷ Por ello se requería:

“Aptitud y antigüedad” son características para ser consideradas en las vacantes, según se indica en el reglamento para las oficinas de papel sellado del 31 de marzo de 1870. Las proposiciones de empleados debían surgir “de la oficina de labor”, cuyo jefe propondría al administrador “las personas que deban ser empleadas en el departamento”, el cual, a su vez, las recomendaría al ministerio. Casi un año después en enero 30 de 1872, el reglamento para las oficinas de la renta del Timbre cambiaría “aptitud y antigüedad” por “aptitud y buenos servicios”. Al triunfo de la Reforma, la situación política y el grupo en el poder estaba formado por terratenientes, ya laicos; los comerciantes; capitalistas mineros, y un grupo de civiles y militares, identificados ideológica y políticamente con el liberalismo.⁴⁸

En el gobierno independiente de México, diversos estudiosos y políticos analizaron las enfermedades de la burocracia en el patronazgo del siglo XIX. Términos como *empleomanía*, *aspirantismo* y *parcialidad* fueron vicios de los ciudadanos que deseaban conseguir un empleo público de cualquier manera; no obstante, no contaron con el perfil profesional requerido para dichos cargos públicos. Mora (1837), Zavala (1828) y Otero (1847) ya habían discutido

⁴⁶ *Ibidem*. “Artículo 1º que ningún individuo que fuera español por nacimiento podría ejercer cargo ni empleo alguno de nombramiento de los poderes generales en cualquier ramo de la administración pública, civil o militar, hasta que fuera reconocida la independencia mexicana por parte de España”. Mientras que el artículo 2º “extendía la prohibición anterior a los cargos y empleos eclesiásticos del clero secular y regular, en cuanto al ejercicio de sus atribuciones económicas, gubernativas y judiciales, exceptuando solo a los obispos”.

⁴⁷ Rodulfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 73.

⁴⁸ *Ibidem*.

estas enfermedades como parte del caos político y administrativo que reinaba en esa época.

Los opositores a Iturbide establecieron el rito escocés, al cual se adhirieron todo tipo de individuos, entre ellos los “aspirantistas”, suma de pretendientes a ocupar los cargos de la administración pública y vivir a costa del erario sin ofrecer mayores sacrificios. Al respecto decía Zavala que: “[...] se afiliaron en estas asambleas secretas una porción de gentes que esperaban por ellas llegar a ser diputados o empleados de cualquier género; los empleados existentes se afiliaron también para conservar sus destinos”⁴⁹. Por lo que estas actitudes marcaron el futuro de la Administración pública, “ya que los partidos y sus logias formaron ejércitos de aspirantistas que anhelaban apoderarse de la administración pública, y situada en su seno y convertidos en “empleómanos”, mudarla en venero de cargos para sus coreligionarios”.⁵⁰

El aspirantismo fue una forma de acceder a un cargo público al relacionarse con la empleomanía, la cual pretendía lograr un puesto en la Administración pública; esto se fue fortaleciendo con normatividad en esta materia. De esta manera, el gabinete se encargó de dotar de puestos públicos a los aspirantes a laborar en la burocracia. “Se crearon empleos, se concedieron premios y recompensas, comenta Zavala, llegándose al exceso de ministrar sueldos muy elevados a Iturbide y O’Donojú, desenmascarándose una advertencia para el futuro que aguardaba al país. La empleomanía continuó con su proceso ascendente, pues los antiguos insurgentes se presentaban todos los días pidiendo empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por sus pasados servicios. Para mantener y legitimarse en el poder, el gobierno pretendía contener el descontento mediante el otorgamiento de puestas a los aspirantes, aunque los recursos existentes eran limitados y cada vez había más aspirantistas. Ya lo habían advertido Zavala, Tadeo Ortiz de Ayala, Mora y Otero que el país tenía la costrumbre de la explotación del tesoro público en beneficio de una clientela inconsiderada

⁴⁹ Lorenzo de Zavala, “Aspirantismo y parcialidad”, “Aspirantismo” y “Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo”, *Obras. El periodista y el traductor*, pp. 119-123, 132-139.

⁵⁰ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, *op. cit.*, p. 139.

de empleados inútiles y perniciosos”.⁵¹ Son los inicios del patronazgo como forma de control y subordinación de la burocracia mediante el otorgamiento discrecional de cargos públicos.

Por su parte, José María Luis Mora, en su libro *México y sus revoluciones*, destacó los graves daños que a la Administración pública causaba a la “empleomanía, pues “los empleados, entre los cuales deben contarse los cesantes y pensionistas, son los únicos que cada día se hacen más odiosos en la República; en esta clase contamos a los militares retirados y sueltos que no hacen servicio en los cuerpos y a los que han revivido en virtud de la ley de premios”.⁵² Después de afirmar que el cohecho y el soborno se habían generalizado en forma alarmante en todas las esferas gubernamentales, Mora (1837) aseguraba: “Tenemos por cierto que, si la administración mexicana no procura eficazmente disminuir el número de plazas y empleados, reducir a una justa proporción los sueldos y vigilar escrupulosamente su conducta, el país se convertirá en un cetro de facciones y proyectos revolucionarios que se reproducirán sin cesar y pondrán en riesgo por muchos años su tranquilidad interior”.⁵³

La ley de 14 de junio de 1848 ordenaba cesar a los empleados agregados, auxiliares o supernumerarios en las oficinas de la Federación. Prohibió todo pago por oficinas recaudatorias o distribuidoras que no fuera por sueldos presupuestados, así como autorizó al Ejecutivo para que se suprimiera las oficinas que considerase innecesarias, “para reformar las plantas de los que permanecieran y para remover libremente a los empleados de hacienda”.⁵⁴ Cabe destacar que “al aprobarse la Constitución de 1857, el decreto del 17 de marzo del mismo año, prevenía que todos los empleados y funcionarios públicos debían jurarla, excepto los miembros del clero. Además, la circular del 14 de abril de 1866 dispuso que ningún empleado público, cualquiera que fuese su cargo o empleo sin la presentación del título o despacho respectivo”.⁵⁵

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² José María Luis Mora, *México y sus revoluciones. Obras sueltas*, t. I, pp. 90-92.

⁵³ *Ibidem*, p. 92.

⁵⁴ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 338.

⁵⁵ *Ibidem.*

En términos generales, el reclutamiento del personal al servicio del Estado estuvo enmarcado dentro de los lineamientos que establecía la Constitución de 1857, los cuales estaban redactados en los artículos 32, 36 y 43, en los siguientes términos:

Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Artículo 36. Fracción IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

Artículo 43. Fracción II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.⁵⁶

Incluso, conforme al artículo 72, fracción XI, el Congreso Federal tenía la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, además de señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. De acuerdo con la fracción XII, tenía facultad “para ratificar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional, y por la fracción XXIX tenía facultad para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que debía organizarse según lo dispusiera la ley”.⁵⁷ La Constitución de 1857 establecía, en términos específicos, un patronazgo con una libre designación de nombramientos discrecionales en la administración pública:

Correspondía al presidente de la República, de acuerdo con el artículo 85, fracción II, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estuviesen determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes; por la fracción III, nombrar los ministros, agentes diplomáticos y

⁵⁶ *Ibidem*, p. 340.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 340-341.

cónsules generales, con aprobación del Congreso y, en sus recesos, de la diputación permanente; por la fracción IV, nombrar, con aprobación del Congreso, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda, y por la fracción V, nombrar a los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.⁵⁸

En relación con el Poder Judicial, el artículo 91 declaraba que “la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta de 11 miembros propietarios, 4 supernumerarios, un fiscal y un procurador general, y el artículo 92 ordenaba que cada uno de los individuos de la Suprema Corte duraría en su cargo 6 años y su elección sería indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral”.⁵⁹ Por lo que se refiere a la Administración pública en esa época se puede destacar que

En relación con los empleados públicos, según su diferente posición social en 1862, registraba la existencia de 1 447 empleados del poder ejecutivo general y los de los estados; 584 empleados del poder legislativo general y local de los estados, incluso los diputados; 2 238 empleados del poder judicial general y local de los estados; 516 empleados del poder judicial militar; 2 119 empleados de la hacienda general y particular de los estados; 8 839 empleados del poder municipal; 843 empleados del cuerpo médico-militar y de hospitales; 9 344 miembros del clero secular y regular de ambos sexos; 5 318 pensionistas del erario público general y local de los estados; 485 generales, coroneles, tenientes coroneles y comandantes de batallón y escuadrón; 2 216 capitanes, tenientes, subtenientes y alféreces; 19 678 miembros de tropa permanente de todas armas; 16 300 miembros de cuerpos activos con jefes y oficiales; 22 600 miembros de la Guardia Nacional, con jefes y oficiales y 2 640 miembros de la marina de guerra, con sus empleados, matrícula y marina mercante.⁶⁰

Durante “el servicio civil virreinal una ocupación dominante fue la contabilidad realizada dentro de ese tipo de organizaciones, y en otras no hacendarias, cuyos procesos de gestión interna requieren de los contadores para

⁵⁸ *Ibidem*, p. 341.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 331.

realizar las tareas realizadas al manejo de sus asientos contables. Heredadas esas organizaciones al México Independiente, la ocupación contable siguió siendo predominante, y la más susceptible de profesionalización en esa época”.⁶¹ Mientras que los contadores siguieron presentes en la nueva Administración pública, como parte de la maduración de su perfil profesional como servidores de carrera, se establecieron los primeros planteles como la Escuela Superior de Comercio y Administración. En suma, para Guerrero (2011) “nuestra tradición administrativa escolar no arranca del derecho ni de la política, sino de la contabilidad pública”.⁶²

Imperio de Maximiliano (1863–1867)

Omar Guerrero menciona a este respecto:

En los primeros meses de 1862 se iniciaron las negociaciones con los representantes de las potencias y el gobierno de Juárez, representado por Manuel Doblado, que culminaron con la firma de los Tratados de la Soledad, por lo que España e Inglaterra reembarcaron sus tropas, en tanto Francia persistió en su deseo intervencionista para instalar la monarquía de Maximiliano. Por esta razón, Juárez trasladó su gobierno al interior de la República. Sin embargo, esta tarea era cada vez más difícil, pues había que trasladar también los archivos oficiales, símbolo de la legalidad.⁶³

El gobierno nacional de Juárez fue itinerante y se retiraba hacia el norte del país. Cuando el general Forey llega a la capital de la República precediendo la llegada del emperador Maximiliano de Habsburgo, propone crear una Junta Superior de Gobierno que estaría integrada por tres personas: Almonte, el general Mariano Salas y el arzobispo de México, Antonio Labastida, como responsables de ejercer el poder Ejecutivo, dado que el gobierno liberal y republicano de Juárez había tenido que abandonar el centro del país para

⁶¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 142.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 178.

poner a salvo y evitar los riesgos que pusieran en peligro al poder que deten-taba. La Junta Superior de Gobierno estaría apoyada por una Asamblea de Notables integrada por 215 individuos que firmarían el acuerdo para crear un gobierno de intervención. Fue así como se estableció que México tuviera una monarquía moderada y hereditaria que estaría en manos de un príncipe extranjero, el cual sería aceptado como emperador de México.⁶⁴

Mientras el emperador Maximiliano llegaba a México, fue establecida una regencia o poder Ejecutivo Provisional Tripartito (Juan N. Almonte, José Mariano de Salas y Juan B. Ormaechea), entre cuyos primeros actos está el decreto del 26 de junio de 1864 que estableció las atribuciones de las Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.⁶⁵ También se acuerda la existencia de un poder Ejecutivo provisional que estaría integrado por una Regencia. En consecuencia, se conforma en el país un gobierno paralelo -intervencionista- al gobierno republicano, lo cual intensifica la lucha por el poder. Ahora existían dos centros de poder antagónicos, pero uno de ellos era legal y legítimo: el gobierno que encabezaba Juárez. Mientras que el otro era intervencionista, fincaba su ventaja en las armas y en su afán de invadir el país.⁶⁶

En la etapa del emperador Maximiliano, una vez en el poder, Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, procedió a organizar su gobierno monárquico, por lo que creó el Gabinete, como órgano intermediario entre las demás oficinas de gobierno, empleados militares, particulares, corporaciones y el emperador. “Se dividió en dos departamentos: uno para los asuntos civiles y otro para los militares. Por otro lado, estableció el Consejo de Estado, con facultades para formar los proyectos de ley o reglamentos, formar el tribunal de lo contencioso-administrativo y juzgar sobre la responsabilidad de los funcionarios”.⁶⁷ El 10 de abril de 1865, se decretó el Estatuto Provisional

⁶⁴ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 315.

⁶⁵ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, *op. cit.*, pp. 178-179.

⁶⁶ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 316.

⁶⁷ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, p. 161.

del Imperio Mexicano, donde se señaló que “la forma de Estado, sería la *monárquica moderada hereditaria*, pues el emperador era el representante de la soberanía nacional”.⁶⁸

El emperador no correspondió a las expectativas de los conservadores que lo encumbraron en el poder. Pronto incorporó a algunos liberales a su gobierno, excluyó a José María Gutiérrez Estrada y a Juan N. Álvarez, implantando una *monarquía moderada*. Aumentó a diez el número de ministerios. Lo que más desconcertó a los conservadores y terminó por desilusionarlos fue la promulgación de las Leyes Imperiales de Reforma. En ellas se establecía la tolerancia de cultos, nacionalización de bienes eclesiásticos, secularización de cementerios y registro civil. Era en realidad, mucho más reformista de lo que esperaban. Además, los conservadores estaban a disgusto y las inconformidades se daban al interior del grupo francés dominante. El general Bazaine desaprobaba la conducta del emperador y poco le permitió hacer en materia del manejo de las finanzas.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)

En abril de 1865, se decretó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, donde se señaló como forma de gobierno una monarquía hereditaria, donde el emperador era el representante de la soberanía nacional. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, establece que el emperador gobernaría a través de un ministerio, integrado por nueve departamentos ministeriales. Se crea a su vez, el Consejo de Estado, que tiene tareas legislativas, y se divide el país en 50 departamentos y se instauran con posterioridad ocho grandes divisiones militares, a saber: Toluca, Puebla, San Luis Potosí, Guadalajara, Monterrey, Durango, Mérida y Culiacán.⁶⁹ Asimismo, “el Estatuto señaló la organización política del país dividido en departamentos, a cuyo frente estaba el prefecto, auxiliado por un consejo de gobierno departamental. Cada departamento se subdividía en distritos, representados por subprefectos, subdelegados del poder imperial, además de agentes de los prefectos”.⁷⁰

⁶⁸ *Ibidem*, p. 162.

⁶⁹ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 316.

⁷⁰ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, *op. cit.*, p. 190.

De acuerdo con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865), en el artículo 5º se establecía que el Emperador gobernaría

por medio de un ministerio compuesto por nueve departamentos ministeriales, encomendados: al Ministro de la Casa Imperial; al Ministro del Estado; al Ministro de Negocios Extranjeros y Marina; al Ministro de Gobernación; al Ministro de Justicia; al Ministro de Instrucción Pública y Cultos; al Ministro de Guerra; al Ministro de Fomento; y al Ministro de Hacienda. Esta distribución administrativa no suponía una distribución del poder real, que permanecería concentrado en las manos del Emperador. Los ministros tendrían capacidad ejecutiva pero no de decisión y funcionaban como órganos de los sentidos del Emperador.⁷¹

Lo que podría llamarse Poder Legislativo fue llamado Consejo de Estado, al cual, el Emperador consultará y escuchará para la formación de leyes. Dicho Consejo de Estado estaba compuesto por un presidente y por ocho consejeros y ocho auditores y sus atribuciones eran formar los proyectos de reglamentos, decretos o leyes, que le sean solicitadas por el Emperador o por algunos de los ministerios y formar el tribunal de lo contencioso administrativo.⁷² De acuerdo con Flores (2006):

Maximiliano no era, ni podía ser un gobierno nacional, dependía en gran medida del ejército francés, que durante la lucha fue muy cruel con el campesinado. Por otro lado, fue como todo régimen monárquico, centralizado en exceso: incluso la vida municipal quedó sujeta a estricto control del gobierno central. A pesar de que su situación era incomparable mejor que la del gobierno nacional de Juárez. Maximiliano contaba con la adhesión, aunque estrecha, de las clases acomodadas, más la indiferencia de la clase rural. Juárez se desplazaba de un lugar a otro, apenas sentido por la sociedad, es decir, casi olvidado. Su foco más fuerte de resistencia fue Oaxaca, defendida por Porfirio Díaz.⁷³

⁷¹ Romeo Flores Caballero (coord.), *La Administración pública en la época de Juárez*, op. cit., p. 150.

⁷² *Ibidem*, p. 151.

⁷³ *Ibidem*.

La propuesta liberal de Maximiliano de Habsburgo sobre el poder político, el Estado y la vida política ocasionó inconformidad en los grupos opuestos a la unidad civil de la nación. Por eso le retiraron su apoyo, formándole un ambiente de hostilidad hasta provocar un vacío que también fue influido por Francia, país que pierde interés en financiar y sostener los gastos que el imperio necesita. La falta de recursos financieros enfrenta a Maximiliano con el general Bazaine, quien crítica que gasta demasiado en la obra pública de carácter artificial. Al final, el emperador Maximiliano pierde la batalla política contra Juárez y junto con Miguel Miramón y Tomás Mejía, fue fusilado el 19 de junio de 1867. Juárez les aplica el decreto del 25 de enero de 1862, denominado: Ley para Castigar los Delitos contra la Nación, el Orden, la Paz Pública y las Garantías Individuales.⁷⁴

En 1865 las ciudades fronterizas estaban en manos del ejército republicano. Juárez estableció su gobierno sucesivamente en Chihuahua, Monterrey y Saltillo. Oaxaca se rindió a Porfirio Díaz. La noticia de la retirada de las tropas francesas y el fin de la guerra civil en los Estados Unidos desalentó a los imperialistas y animó a los republicanos. Bazaine pedía la abdicación de Maximiliano, mientras Miramón y Mejía se oponían. Los días del Imperio estaban contados. Con la caída de la ciudad de Querétaro, después de setenta y un días, los republicanos acabaron con las fuerzas del Imperio. Maximiliano y el resto de sus generales fueron hechos prisioneros el 15 de mayo. En junio, Porfirio Díaz ocupó la ciudad de México:⁷⁵

Más de dos años después de la llegada del invasor, el gobierno constitucional se encontraba en franca reconquista del territorio patrio. En efecto, el 27 de diciembre de 1866 se anunciaba la llegada del Presidente de la República, Benito Juárez a Durango. La retirada del ejército francés se ordenó el 15 de enero de 1866. Ello provocó una gran crisis política en el ámbito geográfico de que constaba el llamado Segundo Imperio. Crisis que se hace manifiesta en la retirada del Gabinete Imperial de José Fernando Ramírez; Ignacio Esteva, Juan de Dios Peza y del Gral. Robles Pezuela; y en la sustitución de estos personajes por los más connotados reaccionarios.⁷⁶

⁷⁴ Ricardo Uvalle Berrones, "La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875", *op. cit.*, pp. 317-318.

⁷⁵ Romeo Flores Caballero (coord.), *La Administración pública en la época de Juárez*, *op. cit.*, p. 113.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 137-138.

El presidente Benito Juárez, desde San Luis Potosí, ordenó a Porfirio Díaz que Maximiliano, Miramón y Mejía fueran juzgados por haber atentado contra la independencia de México. La sentencia de muerte se ejecutó el 19 de junio de 1867. En el Cerro de las Campanas concluía una larga época de esfuerzos por construir la República y se daba paso a una nueva era de la historia de México. Derrotado el Imperio en Querétaro se reinstaló el gobierno republicano en la capital de México encabezado por el presidente Benito Juárez que restablece la República y acaba con el último intento de una monarquía en México.

República Restaurada (1867-1876): una propuesta para modernizar la administración pública

Para responder al imperativo en términos estatales, públicos y nacionales, Juárez expide las Leyes de Reforma que, como estrategia de acción política, crean de modo vigoroso los fundamentos del poder estatal. Su postura en este punto la da a conocer en un manifiesto que hace público en Veracruz el 7 de julio de 1859, al destacar que se debía adoptar la independencia perfecta entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos. Benito Juárez expidió una serie de leyes y decretos, conocidos como “Leyes de Reforma” que reforzaron su actitud frente al clero y que fueron una respuesta valiente a la resistencia del partido conservador. Las Leyes de Reforma son la respuesta más categórica que el poder político daba al poder eclesiástico: significa no sólo la separación de la Iglesia y el Estado, sino la subordinación de la propia Iglesia a la protestad del poder organizado de la sociedad, que es el propio Estado.⁷⁷ Cada una de ellas con propósitos diferentes, pero con la idea firme de la separación del Estado con la Iglesia:

En el periodo de Juárez se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos el 12 de julio de 1859, en la que establecía que sería sin pago alguno y en la que realiza una independencia entre los negocios del Estado

⁷⁷ Ricardo Uvalle Berrones “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, pp. 309-310.

y los puramente eclesiásticos. Asimismo, suprimió las órdenes religiosas, la fundación de conventos, cofradías, congregaciones, entre otras. El 23 de julio se publicó la Ley del Matrimonio Civil; el 28 la Ley Orgánica del Registro Civil; el 31 el decreto que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos; el 11 de agosto, un decreto que declaraba los días que debían tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia. Además, el 4 de diciembre de 1860, expide aún desde Veracruz, la Ley sobre la Libertad de Cultos que tenían los individuos y señalando que la autoridad de los sacerdotes era exclusivamente espiritual, desconociendo los procedimientos judiciales o administrativos por causa de herejía.⁷⁸

Las Leyes de Reforma establecieron “el claro propósito de dismantelar el poder temporal de la Iglesia, empezando por su potencialidad económica y terminando con la modificación de los hábitos de conducta social. En realidad, se buscaba aprovechar las riquezas eclesiásticas para inducir procesos de producción capitalista, eliminando los vestigios del feudalismo colonial”.⁷⁹ Para finales de 1859, las fuerzas leales a Juárez habían controlado las rebeliones y mantenían la estabilidad política del país.

Al término de la Guerra de Tres Años, el 1 de enero de 1861, Juárez ingresa triunfante en la capital del país en calidad de presidente interino. Una vez que se organizan elecciones y se reconoce su triunfo el 11 de junio de 1861, Juárez es electo presidente de la República para el periodo de 1861-1865. En enero de 1861, el presidente Juárez, mediante un decreto, organiza la Administración pública en las siguientes secretarías: de Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Fomento. Estas secretarías buscaban organizar y ejecutar las condiciones adecuadas para impulsar las condiciones de vida con sentido moderno.⁸⁰ Sin embargo, considerando los problemas financieros del país, las seis secretarías se redujeron a cuatro, el 6 de abril de 1861: Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; y Relaciones Exteriores y Gobernación. Ante la penuria financiera y presupuestal hubo necesidad de reducir el

⁷⁸ Romeo Flores Caballero (coord.), *La Administración pública en la época de Juárez*, op. cit. p. 100.

⁷⁹ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 179.

⁸⁰ Ricardo Uvalle Berrones, “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, op. cit., p. 311.

número de secretarías de Estado para evitar el colapso fiscal del mismo. Sin embargo, el 12 de junio de 1861, se instauraron nuevamente las seis secretarías.⁸¹ Para Rives Sánchez (2013): “El periodo presidencial de Juárez debía concluir al final del año de 1865, sus facultades extraordinarias no podían llegar al extremo de prorrogar su ejercicio en el poder, pero lo hizo. El país vivía momentos sumamente complejos, la separación de Juárez del mando supremo hubiera significado entregar el poder a los conservadores y hundir a la República”.⁸²

Al respecto Uvalle Berrones (2010) comenta:

Al regreso del Paso del Norte el 15 de julio de 1867 y con el triunfo de la República, Juárez gobierna con las siguientes secretarías de Estado: Relaciones Exteriores y Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina y Fomento, Colonización e Industria y Comercio. Entre 1867 y 1872, con la reelección de Juárez existen las siguientes secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Guerra y Hacienda. El 1 de diciembre de 1867, se expide el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales. En 1871, Juárez se reelige al derrotar a Lerdo de Tejada y a Porfirio Díaz. Juárez es reconocido por la Cámara de Diputados el 16 de septiembre de ese año para asumir la presidencia de la República el 1 de diciembre con facultades extraordinarias. Sin embargo, muere el 18 de julio de 1872.⁸³

Juárez entró triunfante a la ciudad de México el 15 de julio de 1867. Los enemigos de la república democrática y federal habían sido derrotados y su prestigio destruido: su identificación con un ejército y un gobierno extranjero los había aniquilado. El gobierno de Juárez mantuvo íntegros los principios republicanos y su raíz mexicana y popular. La república era nuevamente restaurada. En diciembre de 1867, el presidente Benito Juárez informaba a la Cámara de Diputados su mensaje político:

⁸¹ *Ibidem.*

⁸² Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, *op. cit.*, p. 180.

⁸³ Ricardo Uvalle Berrones, “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 318.

Y establecida en todo el territorio la acción del Gobierno nacional ha empleado los medios que estaban en su mano, y el tiempo de que ha podido disponer, para organizar todos los ramos de la Administración. Aunque revestido de facultades discrecionales, ha obrado siempre conforme al espíritu de nuestras instituciones. Se ha ocupado preferentemente de los asuntos federales, dejando expedita la acción de los funcionarios de los Estados, para que atendiesen a los asuntos particulares de los mismos.⁸⁴

En abril de 1868 el presidente Juárez describía que su gobierno había “podido demostrar en los negocios de Hacienda su celo por el cumplimiento de sus deberes”. Informaba que desde su regreso a la ciudad de México “se han hecho todos los ramos de la Administración, atendiendo, a la vez, en lo posible el pago de la Deuda Pública”.⁸⁵ Mientras que en diciembre de 1870, el presidente Juárez solicitaba al poder legislativo entre las cuestiones que estaban pendientes “de las reformas constitucionales, y con especialidad la que las leyes de Reforma se eleven al rango de Leyes fundamentales de la Nación” debido a que para él, ello daría estabilidad a los grandes principios que el pueblo ha conquistado para alejar “la posibilidad de que una ley secundaria venga a falsear en parte o nulificar por completo, los efectos saludables de la Reforma”.⁸⁶

Para Flores (1988), sin lugar a dudas, el gobierno de Juárez sentó las bases del México contemporáneo, ya que “el gobierno consolidó su autoridad moral y diseño los fundamentos de la administración pública de los gobiernos subsecuentes, especialmente en las políticas de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda pública, educación y el equilibrio de los tres poderes. Pero, sobre todo, convencer al pueblo y a los políticos de que, sobre los intereses personales, de facción o de grupo, están los intereses de la nación regidos por el orden constitucional”.⁸⁷

El régimen juarista hubiera consolidado el proceso de centralización, crecimiento y desarrollo de la administración pública mexicana. No obstante,

⁸⁴ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 208.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 213.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 228.

⁸⁷ Romeo Flores Caballero, *La Administración pública en la época de Juárez*, op. cit., p. 119.

la muerte le sorprende a Benito Juárez en 1872 y quién continuo con su legado en el intervalo presidencial fue Lerdo de Tejada (1872-1876). Después de Manuel González (1880-1884) le corresponderá a Porfirio Díaz (1877-1880) y (1884-1910) consolidar el régimen dictatorial, centralizar el poder y consolidar a la administración pública, así como lograr una burocracia con mayores rasgos de profesionalización. Resulta paradójico que sea en las etapas dictatoriales (Santa Anna y Porfirio Díaz) que la administración pública en el siglo XIX, tengan su mayor desarrollo y diversificación de las funciones públicas.

A la muerte de Juárez, asume la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada en 1872. Recibe el poder en tales condiciones de agitación política que lo obligan a dictar una amnistía a favor de los rebeldes porfiristas. Lerdo de Tejada ofrece gobernar de modo imparcial y sin apego a partidismos. Restablece el Senado y regula las elecciones de la Cámara de Diputados. También enfrenta la oposición religiosa por parte de un grupo que está en desacuerdo con la vigencia de las Leyes de Reforma, las cuales incorpora en septiembre de 1873 a la Constitución de 1857, lo que provoca que el partido conservador se pronuncie en su contra. También expulsa a los jesuitas, ocasionando una reacción de protesta por parte de la Iglesia católica. En materia administrativa, gobierna con las siguientes secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Guerra y Hacienda.⁸⁸

No fue sino hasta 1873 cuando fueron elevados al rango de normas constitucionales las Leyes de Reforma y quedaron incorporadas a la *Constitución de 1857*, en calidad de reformas y adiciones.⁸⁹ En mayo de 1873 el presidente Sebastián Lerdo de Tejada informaba al poder legislativo que “no existe ahora en todo nuestro territorio ningún grupo armado contra la ley y la autoridad”. En relación con los sueldos de los servidores públicos: “Los pagos de las listas civil y militar han seguido haciéndose con regularidad”. Además de que el Congreso “ha elevado la base de las leyes de Reforma a la categoría de reformas constitucionales”,⁹⁰ que había pedido

⁸⁸ Ricardo Uvalle Berrones, “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, *op. cit.*, p. 319.

⁸⁹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 315.

⁹⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 252.

Juárez. En septiembre de 1873, el presidente Lerdo de Tejada señalaba: “La percepción de las rentas y el pago de los gastos públicos han continuado haciéndose con la posible regularidad. No obstante, las erogaciones exigidas por la campaña de Tepic, han sido oportunamente cubiertos los pagos de las listas civil y militar, con los gastos ordinarios de la Administración”.⁹¹

En abril de 1876, el presidente Lerdo de Tejada informaba al Congreso que a pesar de las circunstancias se han impulsado “las mejoras ya comenzadas de interés público. Igualmente se ha cuidado de atender de lo posible todos los ramos de la Administración”.⁹² Unos meses después, en septiembre de 1876 se lamentaba de las consecuencias “desastrosas de la guerra civil” las cuales habían sido “perjudicial para la administración pública, cuyos elementos y recursos, insuficientes en todo tiempo” disminuyeron para provocar caos y multiplicar las necesidades públicas.⁹³ Por lo que “siempre ha sido la cuestión hacendaria una de las que más seriamente han ocupado la atención de los poderes públicos. Aunque estaba lejos todavía de resolverse en los años anteriores, se había logrado por una especie de secesión de medidas administrativas y con el apoyo del Congreso, un positivo adelanto que conducía al importante objeto de regularizar los gastos de la Administración, nivelando los ingresos con los egresos”.⁹⁴

Para noviembre de 1876 Lerdo, quien intentó imitar a Juárez abandonando la capital con su gobierno para hacerlo sobrevivir, se percató que no contaba con el apoyo popular y, por su parte, Iglesias carecía del apoyo financiero y militar para oponerse a Díaz. Por ello, el general Porfirio Díaz logra ocupar la presidencia de la República. Díaz Integra su gabinete con prominentes liberales como Ignacio Ramírez, Protasio Tagle e Ignacio L. Vallarta.⁹⁵

⁹¹ *Ibidem*, p. 255.

⁹² *Ibidem*, p. 274.

⁹³ *Ibidem*, p. 275.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Romeo Flores Caballero, *La Administración pública en la época de Juárez*, op. cit., p. 124.

Reforma administrativa de Juárez en 1861

La tercera etapa de la reforma administrativa tuvo como antecedente en 1857 con el movimiento de la Reforma, la que apoyó a una nueva Constitución que al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo. La idea era evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, como Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento de Reforma. El ministerio constituido el 21 de enero de 1861, anunció la intención del gobierno de alcanzar una serie de objetivos, en un documento concebido como “Programa del Gobierno Constitucional”.⁹⁶

En el Programa del Gobierno Constitucional se definía la política que planteaba seguir la administración pública, y la tendencia ideológica que normaría todo acto público. Afirmaba el presidente Benito Juárez que “el instinto de la nación [...] ha comprendido que las revoluciones serán estériles y los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa, (con) la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social”.⁹⁷

El punto básico del programa era consolidar la paz y la reforma realizada, así como la restauración completa del sistema constitucional. Se trataba de echar a andar el aparato administrativo, legislativo y constitucional que se había tenido que interrumpir momentáneamente por la conflagración civil y garantizar a todos los ciudadanos sus derechos que la Constitución de 1857 les concedía. De igual manera, consideraban importante acelerar el proceso de elección popular para que los ciudadanos eligieran libremente a aquellos diputados que habrían de representarlos.⁹⁸ En la tabla 1, se muestran los puntos que contenía el programa:

⁹⁶ Alejandro Carrillo Castro, *Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, p. 42.

⁹⁷ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., pp. 18-19 (cursivas mías).

⁹⁸ Romeo Flores Caballero (coord.), *La administración pública en la época de Juárez*, op. cit., p. 123.

Tabla 1. Programa del gobierno constitucional de Juárez

Principios	Descripción
Reorganización administrativa	Era urgente reorganizar la administración pública para sacarla del caos en que se encontraba tras la guerra. Para ello se dictarían las medidas económicas y administrativas que evitaran la disolución social.
Reformas sociales	Nacionalización de los bienes en manos muertas, la libertad de culto y la consiguiente independencia entre la potestad civil y la espiritual. Con ello se pretendía transformar la realidad del país y sacarla de “inveterados abusos”.
Relaciones con el exterior	Mantener amistosas relaciones con las naciones extranjeras; intentar el arreglo satisfactorio de todas las cuestiones pendientes y atender las quejas y reclamaciones, partiendo siempre un espíritu de conciliación y de justicia.
Libertad y apoyo a la enseñanza	Para garantizar la instrucción primaria y perfeccionar la facultativa en todas las profesiones y atender la educación de las mujeres.
Federalismo	Estrechar los vínculos entre la Federación y los estados, así como ayudar a los estados a planear su régimen interior con la libertad e independencia que ellos convinieron en el pacto de su unión.
Combate a la ineficiencia de las leyes	Analizar aquellas materias en que sea necesario asegurar aún más las garantías individuales.
Libertad de imprenta	Desarrollar el artículo constitucional que dé las más completas garantías a sus antagonistas en el terreno de los debates políticos.
Fomento	Impulsar las mejoras materiales indispensables para el desarrollo de nuestra prosperidad y de riqueza. Proteger el comercio, la industria, la agricultura y la minería dándoles la libertad para crecer y desarrollarse.
Emancipación del indígena	Deslindar las tierras comunales para crear más propietarios y emancipar a la clase indígena.
Colonización	Aumentar la población, la producción y el consumo, la mejora de la agricultura y el cultivo de muchas de las plantas autóctonas.
Hacienda	Declarar nulos los convenios elaborados por los gobiernos facciosos.
Bienes de manos muertas	Difundir claramente las leyes de desamortización con sus notas aclaratorias para conciliar el respeto a los intereses legítimos, procurare recursos al erario y evitar todo género de abusos.
Comercio exterior	Modificar el arancel de aduanas marítimas y librar al comercio de las onerosas ritualidades fiscales que sólo sirven para estimular el contrabando. Conforme se reorganice la hacienda, se irán aboliendo y reduciendo las alcabalas y seguir un sistema de libertad.
Fuerzas armadas	El ejército debe reducirse y limitarse a las necesidades del país y con el fin de moralizar y disciplinar al ejército se reestablecerá el Colegio Militar.

Elaboración propia a partir de Romeo Flores Caballero (coord.), La Administración pública en la época de Juárez, pp. 123-125.

Además del programa reformista, se proyectaron otras modificaciones sustanciales para la vida del país, en diversos campos de la administración pública.⁹⁹ La nueva administración se inició con la difusión del plan de gobierno que repetía, en esencia, a los anteriores del grupo de la Reforma. Sin embargo, destacó el especial empeño por realizar una reforma administrativa a fondo. “Existía la necesidad de reorganizar la administración pública y de sacar al país del caos en que se había hundido por causa de la anarquía, requería de medidas prontas, severas y enérgicas, pero que no afectaran a la situación política”.¹⁰⁰ El gobierno de Juárez estaba decidido a lograr el equilibrio entre la política y la administración.¹⁰¹

Para el presidente Benito Juárez era necesaria una “reorganización administrativa”. Por ello su prioridad había sido “en poner las bases del trabajo de la reorganización administrativa; en formar el Presupuesto general de la República; en arreglar oficinas; en dictar todas las medidas conducentes a la organización económica de la fuerza armada”. En mayo de 1862, destacaba que se procuraba “la mejora de la Administración Pública en todos sus ramos, para evitar que la guerra produzca [...] una completa desorganización social”¹⁰²

En el proceso de las elecciones de 1871, —teniendo como contendientes a Lerdo y Díaz— Juárez inicia las primeras acciones de su reforma administrativa. La tarea de modernización exigía reorganizar las aduanas marítimas y fronterizas, modificar las leyes de hipotecas del Distrito Federal y aprobar las leyes de colonización y deslinde de terrenos baldíos. “Para ello, Juárez restableció las Secretarías de Fomento y Gobernación, que habían desaparecido durante la guerra de intervención. Asimismo, creó el Departamento de

⁹⁹ *Ibidem*, p. 114. “[...] educación pública a cargo del Estado, asumiendo la enseñanza primaria con carácter gratuito; eliminación de los pasaportes interestatales; establecimiento del registro civil; supresión de las alcabalas, contrarregistros, peajes e impuestos que entorpecían el movimiento de las personas y la riqueza; extinción de la translación de dominio en fincas rústicas y urbanas; disminución de las pensiones civiles y militares, y con ello también la reducción de aquellos que con el título de retirados, cesados, jubilados y viudas, pretendían vivir a expensas del erario, y acortar el número excesivo de empleados públicos”.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 115.

¹⁰¹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰² José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, *op. cit.*, p. 204.

Administración de Bienes Nacionalizados, con la misión específica de atender los asuntos relativos a la administración y desamortización de fincas y cobro, adjudicación y reducción de los capitales del clero, así como una sección de contabilidad y una Junta de Minería”.¹⁰³

El programa de reforma administrativa del régimen en el área legislativa generó los siguientes lineamientos: la Ley Orgánica de la Industria Pública en el Distrito Federal; la Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo; los Códigos Civil y Penal para el Distrito Federal y Baja California; la Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios del Estado; la Ley de Imprenta; y la creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos. En el área financiera, la reforma administrativa se concentró en la reorganización hacendaria, particularmente en la formación de los presupuestos de ingresos y egresos, sin los cuales no podía planearse el gasto público. 1868 fue el primer año, desde la Independencia, en que el gobierno pudo sobrevivir con sus propios recursos. Los planes de austeridad y racionalización del gasto, el control de las aduanas y la administración del gasto corriente habían dado sus frutos.¹⁰⁴

En suma, esta reforma administrativa de haberse logrado completamente hubiera permitido consolidar todas las acciones establecidas en la Reforma. Se trata del primer esfuerzo sistemático y organizado de reforma administrativa que se hacía en la nueva nación con un carácter integral y permanente en el siglo XIX. Sin embargo, la muerte de Benito Juárez en 1872 acabó en esta reforma administrativa que no pudo consolidarse.¹⁰⁵

Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (1870)

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como Ley Juárez, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios

¹⁰³ Alejandro Carrillo Castro. *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 19.

¹⁰⁴ Romeo Flores Caballero, *La Administración pública en la época de Juárez*, op. cit., pp. 115-116.

¹⁰⁵ José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración pública en México*, p. 174.

de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir: “[...] diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales, así como al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres delitos: traición a la Patria; violaciones a la libertad electoral; y delitos graves del orden común”.¹⁰⁶

Esta Ley se caracteriza por su sencillez y efectividad en cuanto a su contenido y representa un legado de la época juarista.¹⁰⁷ Primera ley —Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación— que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y que ha sido de gran valor, “aunque no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provocaba la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partido y con la sociedad en general”.¹⁰⁸ La expedición de la Ley de Responsabilidad respondió a la necesidad urgente de restringir la amplia libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la *Constitución de 1857*.¹⁰⁹ El Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia.¹¹⁰ Para López Pesa (1998):

La Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, mencionaba conductas que son antecedentes de lo que hoy se conoce como responsabilidades administrativas, a las que en ese entonces se les denominaba delitos oficiales, faltas oficiales, y omisiones. “De cuya violación sólo podrían ser responsables los altos funcionarios de la Federación y los gobernadores de los estados cuando violaran la Constitución o las leyes

¹⁰⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, p. 44.

¹⁰⁷ Luis Miguel Martínez Anzures, *Controles y responsabilidades en el sector público*, p. 29.

¹⁰⁸ Enrique del Val Blanco, “Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción”, en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, p. 26.

¹⁰⁹ Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, p. 199.

¹¹⁰ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, pp. 159-160.

federales. No consideraban como sujetos de responsabilidades a los demás empleados o personas que intervenían en el ejercicio de la función pública”.¹¹¹

Omisión grave fue no establecer un sistema integral de responsabilidad de servidores públicos y sentar las bases del combate a la corrupción administrativa.¹¹² No obstante, que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la *Constitución* se consignaba que “[...] el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si hay o no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral”.¹¹³ Se trata de la primera ley para moralizar la administración pública federal. No obstante, el momento social en el que se expidió la ley, impidió que fuera observada y aplicada dentro de la administración pública en los términos establecidos.¹¹⁴

La inestabilidad política en México y su impacto en la burocracia

La inestabilidad política se puede identificar en dos gobernantes simultáneos. Un ejemplo ocurrió durante la Guerra de Tres Años, cuando Juárez, en los inicios del año 1858, asumió la presidencia por ministerio de ley para enfrentarse a la asonada de Tacubaya. Juárez representó la legalidad desde Guanajuato, Veracruz y otros sitios, en tanto que otros cinco personajes pretendían la presidencia de la República como fueron: Zuloaga, dos veces, y una vez respectivamente Robles Pazuela, Mariano Salas e Ignacio Pavón. Esta etapa se cierra con el triunfo liberal en Calpulalpan y el retorno de Juárez a la capital en enero de 1861.¹¹⁵

¹¹¹ José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, p. 138.

¹¹² José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, *op. cit.*, p. 160.

¹¹³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁴ José Juan Sánchez González, *La corrupción en la Administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*, p. 241.

¹¹⁵ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 13.

Una segunda etapa de gobierno simultáneos ocurrió durante el lapso comprendido entre junio de 1863 y junio de 1867, cuatrienio dentro del cual tuvieron lugar la intervención extranjera y el Imperio de Maximiliano. Mientras que Benito Juárez encabezaba el poder *de jure*, lo ejercieron *de facto* los conservadores y los extranjeros durante cuatro años, a saber: sucesivamente una Junta Suprema de Gobierno, un triunvirato, un *lugarteniente del Imperio* y un príncipe de Habsburgo.¹¹⁶

En otra postura, se afirma que no puede verse en las instituciones políticas la clave de esa inestabilidad que tanto afecta a la mayoría de los países latinoamericanos, y que la raíz de esos males debe buscarse en su insuficiente desarrollo económico, en un anacrónico sistema de la propiedad agrario, en la existencia de fuertes y rapaces oligarquías nativas que supeditan los intereses nacionales a la conservación de sus privilegios y en su excrecencia y brazo armado: la casta militar.¹¹⁷ La inestabilidad política de esa época impidió que se avanzará en las condiciones de la burocracia y en su mejora en sus condiciones de estabilidad y de ingresos.

Burocracia y patronazgo en el Porfiriato (1877-1911): la conformación de una burocracia estable y factor de estabilidad política

En palabras de Roberto Rives Sánchez: “Una nueva etapa en la vida nacional empezaba con la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República, legitimado con el prestigio de varios triunfos militares relevantes. El principal objetivo de Díaz fue la conservación del poder, y tuvo la capacidad y sensibilidad política necesaria y suficiente para manejar el proceso electoral para hacer disminuir el interés de los ciudadanos en las elecciones de puestos de representación popular, y esto no fue difícil en un país como México”.¹¹⁸ Díaz permaneció en el ejercicio del poder por tres décadas, transformándolo por centralización del poder. De acuerdo con Cosío Villegas (1981):

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 13-14.

¹¹⁷ Marcos Armando Hardy, “La teoría del ejecutivo federal y la Constitución mexicana de 1824”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 25.

¹¹⁸ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México, op. cit.*, p. 184.

La historia moderna de México comienza con una caída y acaba con otra caída. Se inicia en julio de 1867, al derrumbarse el imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1910, cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz. Esta etapa abarca cuarenta y cuatro años que, sin embargo, se dividen habitualmente en dos épocas. La inicial, de escasos diez años va de 1867 a 1876 y se llama la *República Restaurada*. A la segunda, de treinta y cuatro, de 1877 a 1911, se le nombra el *Porfiriato*. La historia conoce a estos años como el Porfiriato, y el fin de esta era es claramente ubicado en 1910, cuando el movimiento maderista inicia lo que después se llamaría la Revolución mexicana. El viejo Porfirio Díaz se exilia en 1911 y el calendario de la historia patria marca así el fin del antiguo régimen.¹¹⁹

José Juan Sánchez González escribe al respecto: “El reflejo de todo esto se puede ver en las periódicas reformas que se hicieron al artículo 78 constitucional para permitir la reelección de Díaz en varias ocasiones. Lentamente estructuró una jerarquía de poder en cuya cima estaba el general Díaz”.¹²⁰ De esta manera, “se le fueron subordinando los poderes legislativo y judicial, pero sobre todo los 27 gobernadores estatales. Estos descansaban en los jefes políticos y ellos a su vez en los regidores de los municipios de los estados”.¹²¹ De este modo, en noviembre de 1876 Díaz entró triunfante a la ciudad de México y, tras la victoria electoral, ocupa la presidencia en 1877. En su primer periodo respetó la bandera antirreeleccionista: en 1878 promovió una reforma constitucional que prohibía la reelección inmediata y en 1880 entregó el poder a su compadre el general Manuel González. Con ello aumento su caudal político, pues estableció nuevos lazos y alianzas políticas.¹²² Al terminar el periodo de 1877-1880 y mientras su poder no era absoluto, Díaz se vio obligado a dejar la presidencia, la cual fue ocupada por el general González en el período 1880-1884. Durante parte de este periodo, Díaz ocupó la gubernatura de Oaxaca y, a su término, se dispuso a presentar nuevamente su candidatura a la presidencia, ya que durante los últimos 13 años se había formado una

¹¹⁹ Daniel Cosío Villegas, “El tramo moderno”, en *Historia mínima de México*, p. 116.

¹²⁰ José Juan Sánchez González, “La administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1910”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 341.

¹²¹ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 184.

¹²² Elisa Speckman Guerra, “El Porfiriato”, en *Nueva historia mínima de México*, p. 193.

corriente política estable, cuyo centro era él mismo.¹²³ De acuerdo con Sánchez González (2010):

De ahí, otra vez como candidato único, ganara las elecciones para un segundo mandato (1884-1888). Sin embargo, en esta ocasión no planeaba abandonar la silla presidencial: en 1884 una nueva reforma constitucional permitió una reelección inmediata, es decir, que el presidente se reeligiera por una ocasión; ello le valió para el cuatrienio de 1888 a 1892. En 1890 se eliminó de la constitución toda restricción a la reelección y en 1903 el periodo presidencial se amplió a seis años, con lo que, sin mayor oposición, Don Porfirio Díaz proclamó su triunfo electoral para los periodos 1892-1896, 1896-1900, 1900-1904 y 1904-1910.¹²⁴

La época del Porfiriato fue de gran desarrollo económico interno de México, porque “se consiguió un gran progreso económico. Bajo las condiciones favorables garantizadas por la paz y el gobierno paternalista, el capital extranjero ingresó en el país para explotar las minas, construir ferrocarriles y extraer petróleo. Por primera vez, desde la Independencia, un gobierno estable hizo posible el desarrollo económico importante de la administración pública. Todo el país quedó bajo el control del gobierno nacional”.¹²⁵

De la guerra de Reforma y de la lucha contra los ejércitos de Maximiliano surgió un nuevo caudillo, un jefe militar de cierta estabilidad. “Con el método usual de una revolución, este hombre, Porfirio Díaz, consiguió para sí el puesto de presidente de la República”. Sin embargo, a diferencia de muchos otros que lo precedieron, fue capaz de mantener el control sobre sus turbulentos subordinados. “De 1876 a 1911 gobernó al país con mano firme, sin aflojar nunca el mando, ni siquiera durante el cuatrienio de 1880 a 1884, en que su compadre, Manuel González, ostentó el título de presidente”.¹²⁶ Por ello:

¹²³ Margarita Carbó, “La oligarquía”, en Enrique Semo (coord.), *México un pueblo en la historia 3. Oligarquía y Revolución, 1876-1892*, p. 77.

¹²⁴ José Juan Sánchez González, “La Administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1910”, *op. cit.*, pp. 341-342.

¹²⁵ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana, op. cit.*, p. 232.

¹²⁶ *Ibidem*.

Al hacerse cargo de la presidencia, Díaz permitió que los generales más destacados ocuparan la gubernatura de los estados y todos aquellos puestos de significación dentro de la administración pública; por otra parte, para quienes no tuvieran la fortuna de ocupar cargos de elección popular, distribuyó importantes concesiones para la explotación de recursos minerales o forestales y para la construcción de ferrocarriles. Con la reorganización del ejército en doce zonas militares se consiguió que éste quedara en manos de los hombres de confianza del régimen, licenciando a todas las tropas que anteriormente sostenían a sus expensas los gobiernos de los estados.¹²⁷

Estos primeros pasos para pacificar al ejército se completaron con la creación de una poderosa maquinaria de prensa que se dedicó a la vez que a ensalzar a quienes se mostraban afectos al gobierno, a debilitar la personalidad de todos los caudillos que ambicionaban llegar al poder utilizando el procedimiento violento de la rebelión o del cuartelazo. “No faltaron, por supuesto, los procedimientos de represión, recurriendo al crimen político y al destierro. Gracias al incremento constante de las rentas públicas, el General Díaz pudo pagar puntualmente los haberes del ejército y este hecho contribuyó también a crear un ambiente de solidaridad y de confianza hacia el régimen”.¹²⁸

Un tercer periodo en materia de la estructura de la Administración pública dice Castro (2006), se inicia con la muerte de Benito Juárez y abarcaría a los gobiernos de Lerdo de Tejada, el primero de Porfirio Díaz, el de Manuel González y las sucesivas reelecciones de Díaz hasta el inicio de la Revolución social de 1910. En este periodo, destaca la estabilidad de la alta burocracia:

Como contrapartida de los innumerables cambios de funcionarios que se produjeron en los primeros veintinueve años de vida independiente, en los que se sucedieron veinticinco presidentes de la República y varios secretarios de Estado durante en su encargo sólo unos cuantos días, como ocurrió con Melchor Ocampo, durante este último periodo muchos secretarios del Despacho duraron en su encargo décadas enteras, como fue el caso de Ignacio Mariscal quien, con

¹²⁷ Diego G. López Rosado, “Panorama histórico de la Revolución mexicana”, en *Investigación Económica*, p. 270.

¹²⁸ *Ibidem*.

alternancias, permaneció veinticinco años al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por no mencionar al propio Porfirio Díaz, quien formalmente estuvo al frente de la Presidencia por algo más de veintinueve años.¹²⁹

Para Mendieta (1942), el gran periodo constructivo del gobierno del general Porfirio Díaz, durante el cual se expidieron importantes códigos, y una modernización en leyes y reglamentos en la administración pública: “[...] no fue preciso al estudio del establecimiento del servicio civil, en primer lugar, porque ese gobierno adquirió caracteres oligárquicos y dictatoriales, además porque el asunto, difícil, escabroso, no había suficientemente explorado en Europa, de donde, por entonces, recibía la luz nuestra patria en todo lo relativo al Derecho”.¹³⁰ Mientras que para Bulnes consideraba que un gobierno era incapaz para garantizarle el pago puntual de sus emolumentos a la burocracia, se convierte en un activo agente de inestabilidad política. Por ello, el general Díaz recomendaba a los gobernadores de los estados y en general a todos los altos funcionarios de la administración pública: “menos política y mucha administración”, queriendo significar que era imprescindible mantener adictos a los empleados públicos por medio del pago puntual de sus sueldos. “Dos cifras darán idea exacta del éxito que pudo alcanzar esta política: en 1876 el presupuesto federal era de siete millones de pesos y en el año de 1910 ascendió a 70 millones. El ejército, el clero y los empleados públicos, factores perturbadores de la paz pública en épocas anteriores fueron dominados por diferentes métodos hasta convertirlos en instrumentos al servicio del régimen porfirista”.¹³¹

Al llegar la sucesión presidencial de 1876 la situación hace crisis y los liberales se dividen. Para Leal (1975) estaba claro la división.¹³² Una vez en el poder Porfirio Díaz pasó por tres etapas. La primera se extendió desde finales de 1880 a principios de 1890. Esta primera etapa: “Se caracterizó por ser el periodo de su ascenso y consolidación en el poder, durante el cual Díaz construyó su aparato político (patronazgo) con equipos de colaboradores propios. Sobre todo, cambió el proyecto nacional de desarrollo, debido

¹²⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, pp. 19-20.

¹³⁰ Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, p. 150.

¹³¹ Diego G. López Rosado, “Panorama histórico de la Revolución mexicana”, *op. cit.*, pp. 270-271.

¹³² Juan Felipe Leal, “El Estado y el bloque en el poder en México: 1867-1914”, *op. cit.*, p. 40.

a que los gobiernos anteriores —Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada— los objetivos habían sido la libertad y la ley”.¹³³ Al respecto, Garciadiego comenta:

Con Porfirio Díaz los objetivos serían la paz, orden y progreso. También el lema de “poca política y mucha administración”. Durante los primeros años de gobierno de Díaz se apoyó en militares de su total confianza, tanto para la impostergable pacificación del país como para el control del ejército, donde tuvo que contener o desplazar a los principales jefes militares, competidores naturales suyos en tanto también eran héroes de las guerras de Reforma e Intervención. Carente de un equipo político propio suficientemente amplio, Díaz desarrolló, al principio, prácticas conciliatorias e incluyentes, gobernando con políticos y burócratas provenientes de diversos equipos.¹³⁴

Continuando con Garciadiego (2006), este autor afirma que Porfirio Díaz durante sus primeros años, también, acudió a la represión de sus enemigos para consolidar su patronazgo personal. “Si para los que estaban conformes con su sistema hubo canonjías, para los renuentes hubo diversos castigos. Asimismo, si en ocasiones mantuvo y se apoyó en los grupos políticos previos, en otros casos, impuso gente suya, aunque fueran inexpertas o externa a la región”.¹³⁵ El presidente Porfirio Díaz en mayo de 1877 en su segundo informe de gobierno destacaba que promovería el bien y la prosperidad de México, por lo que agregaba:

El cumplimiento y desarrollo de gran parte de los preceptos constitucionales, no dependen exclusivamente del Ejecutivo: el nombramiento de muchos funcionarios cuya acción en el movimiento de la máquina administrativa es imprescindible, se encuentra en igual caso. Es, pues, indispensable que sea uno mismo el deseo, uno mismo el fin de los Poderes públicos, para que uno mismo sea el plan y puedan encontrarse en armonía los medios empleados para llevarlo a efecto.¹³⁶

¹³³ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, p. 9.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 10.

¹³⁶ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 281.

En este mismo segundo informe de gobierno, destacaban dos asuntos relacionados con la Administración pública: primero, Díaz comentaba que los servidores públicos deben destacar la “moralidad en la Administración es quizá vuestra mejor propuesta”, debido a que el pueblo desea “hombres honrados, fieles observantes de las leyes dadas y leales administradores de los caudales públicos”. Segundo, enfatizaba la reorganización de la Secretaría de Hacienda. “El estado de guerra en que continuó nuestro país, después de instalada en la capital la actual Administración, la necesidad de sostener un numeroso ejército” señalaba que “la desorganización administrativa que produce forzosamente toda la revolución, ha hecho más crítica aún la situación rentística de nuestro país”.¹³⁷ En abril de 1880, el presidente Díaz reportaba sobre la capacitación de servidores públicos en los siguientes términos:

Con el objeto de arreglar la carrera de empleado público, la Secretaría de Justicia tiene preparada una iniciativa en que se determinan los estudios que se deben hacer, en la Escuela de Comercio y Administración, los aspirantes a cualquier empleo, y los que correspondan a los empleados de Hacienda y a los de aduanas marítimas. En dicha iniciativa se propone que, al cabo de algún tiempo, sean preferidos para esas colocaciones los que obtuvieran el título respectivo de la escuela.¹³⁸

En su cuarto informe de gobierno en 1884, el presidente Manuel González, compadre de Porfirio Díaz, destacaba que debido al periodo de su gobierno “se han hecho los pagos del servicio público con regularidad” aunque no descartaba que existieran algunas “dificultades pecuniarias”. Para concluir que el “desarrollo creciente del país ofrecerá [...] eficaces elementos para restablecer sin tardanza el servicio regular de las obligaciones del Erario”.¹³⁹ Por ello, Guerrero (2011) escribe:

La renuencia de Porfirio Díaz y Manuel González a reconocer los derechos de los servidores públicos también fue patente en el tema de las pensiones civiles.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 282.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 289.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 300.

Olvidado del todo el Monte Pío de Ministros y Oficinas como establecimiento político, se optó por la fundación del Banco de Empleados como sociedad anónima destinada a concederles préstamos. Se trató de una sociedad anónima de responsabilidad limitada, que fue instituida con arreglo al contrato de concesión de junio 12 de 1883. Fue una concesión a favor de Francisco de P. Suárez Ibáñez para que por sí mismo, o por medio de la compañía que organizara, estableciera la institución bancaria. De su capital social se reservó el 30 % para ser suscrito preferentemente por los funcionarios, empleados y pensionistas del erario federal en el Distrito, mediante 20 pagos quincenales, si bien se podría aumentar mediante suscripciones extraordinarias sin que excedieran el 40 % del capital suscrito del Banco en emisiones ordinarias. En fin, en la época porfiriana fue establecido el Banco de Empleados, una sociedad anónima destinada a conceder préstamos a los servidores públicos, establecida en 1883, que recuerda pálidamente al Monte Pío de Ministros.¹⁴⁰

En su segundo periodo de gobierno, el presidente Porfirio Díaz, en abril de 1885, señalaba las prioridades que tenía al asumir el cargo de titular del ejecutivo federal: “[...] consideraré como la necesidad más apremiante aumentar las entradas del Erario y establecer algunas economías, para que pudieran hacerse con la puntualidad debida los gastos ordinarios de administración, que por circunstancias anormales no habían podido verificarse con regularidad en varios meses”.¹⁴¹ En este informe decía que, aunque se habían cubierto “los gastos y asignaciones ordinarias de la Administración”, se estaba lejos de una situación de “bonanza” por la carga de obligaciones que pesaban sobre el Erario derivadas “de la deuda flotante y de la consolidada”, por lo que era necesario el crédito “poderoso instrumento sin el cual no podrá esperarse el capital extranjero”. Una de las acciones que destacaba era el cese de empleados supernumerarios.¹⁴²

¹⁴⁰ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 159.

¹⁴¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 307.

¹⁴² *Ibidem*, p. 308. Inspirándose el Ejecutivo en estas ideas, dispuso el día 2 de diciembre que cesaran en todas las oficinas federales los empleados supernumerarios, auxiliares o agregados. Ordenó también que todos los que conforme a las leyes debieran caucionar su manejo, lo verificasen en el perentorio plazo de dos meses, y los que no lo hicieran, así como los que careciesen del respectivo despacho, cesaran de percibir sueldos.

En septiembre de 1885, el presidente Díaz describía la reducción de sueldos a servidores públicos, por lo que “todos los funcionarios y empleados públicos han aceptado con la abnegación más laudable la reducción de sus respectivos emolumentos, dando así un ejemplo” de elevado patriotismo como una solución a la crisis. La otra medida estaba relacionada con la deuda pública, y con los principales acreedores interesados en la deuda flotante, por ello, se había realizado “el aplazamiento en el pago de los créditos”, porque “no era dado desconocer que sus verdaderos intereses estrechamente ligados con la salvación del orden público”.¹⁴³ En ese mismo mes de septiembre de 1888, con motivo de su octavo informe de gobierno ante la Cámara de Diputados, el presidente Díaz informaba los avances después de la crisis existente en 1884, por lo que informaba que

las mejoras materiales, como ferrocarriles y telégrafos, al par de todos elementos de la riqueza nacional que desde entonces existían, han experimentado un aumento lisonjero; y el crédito que, por inveterados errores, unidos a circunstancias lamentables, había llegado a ser completamente nulo, ha nacido para México, tanto en el interior como en el extranjero, consolidándose cada día más y atrayendo del exterior capitales e industrias que en otros tiempos parecían huir de nuestro suelo.¹⁴⁴

En septiembre de 1889, el presidente Díaz destacaba el ambiente “aragüeño” en que se encontraba el país, y “el estado que guardan los intereses confiados a la Administración Pública”. Esta situación que mencionaba como favorable era para él: “la prueba más convincente de que la paz y el orden de que hoy se disfruta en nuestro país [...] sigue produciendo toda clase de bienes, inferiores a los que, descansando en tan seguras bases, nos ofrece el porvenir” para la prosperidad de la República.¹⁴⁵ Hacia 1890 este proceso sufre una nueva alteración con el surgimiento de fracciones burguesas regionales; éste es el caso por ejemplo de la familia Madero. Además, aparece una nueva clase hegemónica en la que se destaca el grupo de los *científicos*,

¹⁴³ *Ibidem*, p. 311.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 321.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 327.

que tienen acceso directo al poder político, son poseedores de cierta riqueza, y apoderados de compañías extranjeras,¹⁴⁶ como analiza Figueroa (1981):

Porfirio Díaz, al ocupar la jefatura del Estado, se dedicó a: construir una maquinaria política y administrativa que diera a su régimen estabilidad y poder para ello atrajo hacia su seno a sus más connotados enemigos, apoyó a los terratenientes en sus expansiones y permitió el ingreso de caudillos al ejército regular, todos bien pagados, y contentos. Pacificó a la élite del poder mestizo distribuyendo gubernaturas, control militar, contratos, concesiones y monopolios; al mismo tiempo que pudo concentrar todo el poder efectivo en el gobierno federal, específicamente en la presidencia.¹⁴⁷

La segunda etapa del largo régimen porfirista, de 1890 a 1904, se distinguió por el perfeccionamiento del patronazgo político y por el notable crecimiento económico alcanzado. Esta etapa destaca porque se sentaron las bases de este crecimiento, al sanearse la Hacienda pública mediante la reducción de los gastos militares y la renegociación de la deuda pública. “El crecimiento económico también se benefició de la modernización de los códigos minero y comercial; de la instalación de instituciones bancarias modernas, y de las vías ferroviarias, además de las líneas telefónicas y telegráficas. Fue entre 1890 y 1904, cuando se logró un crecimiento económico cuantioso y sostenido. Fluyeron los empréstitos y las inversiones europeas y estadounidenses”.¹⁴⁸

En el mes de abril de 1890, el presidente Porfirio Díaz era demasiado optimista en sus informes de gobierno ante el Congreso, ya que decía que “respeto de la hacienda pública, vienen siendo idénticos. En todos ellos tiene que decir que las rentas aumentan; que se hacen con puntualidad los pagos de los servicios públicos; que se multiplican los Bancos; que el sistema administrativo se depura y perfecciona; y que se robustece en el exterior el crédito nacional de la República”. Reafirmando su convicción de que “reconstruir la

¹⁴⁶ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., pp. 73-74.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 74.

¹⁴⁸ Javier Garcíadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., p. 10.

Hacienda Pública como base y condición indispensable para la vida y adelanto del país”.¹⁴⁹

Afianzada la supremacía de Díaz, conforme al triunfo de los liberales moderados, él consolida su tesis de “poca política y mucha administración” en el orden y el progreso.¹⁵⁰ El régimen de Díaz siguió avanzando en el crecimiento económico y en la centralización de las decisiones políticas fundamentales, porque “el sistema político correspondiente al período del auge económico se basó en una auténtica despolitización de los habitantes del país. Fueron años definidos, ilustrativamente, con el tema de “poca política y mucha administración”. En efecto, Díaz gozó de un respaldo generalizado, sin oposición alguna: desaparecieron las contiendas electorales, la independencia de los poderes legislativo y judicial, y las críticas en los grandes periódicos”.¹⁵¹

En el patronazgo de Díaz, la política se hizo excluyente y vertical, asunto reservado sólo a Díaz y a una pequeña camarilla de toda su confianza. Este grupo estaba compuesto por los miembros de su gabinete, los gobernadores, jefes políticos, senadores, diputados y jueces, casi todos permanentemente reelectos, lo que impedía que las nuevas generaciones ingresaran al aparato político de la alta burocracia. Los políticos porfirianos eran dos grupos que lo apoyaron. “Uno era el grupo de los “científicos” que habría de ser decisivo en los renglones de la economía y la educación. El otro estaba encabezado por Bernardo Reyes, militar jalisciense que se destacó en las campañas de pacificación emprendidas por Díaz a su llegada al poder; fue artífice del progreso del noreste del país y responsable de la modernización, la disciplina y la despolitización del Ejército Federal”.¹⁵²

Mientras que en abril de 1893, el presidente Díaz en su informe de gobierno al Congreso informaba de la reorganización de la Secretaría de Hacienda para que “puedan conocerse oportunamente las noticias de estadística fiscal” y también reportaba la reorganización de las Escuelas

¹⁴⁹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 329.

¹⁵⁰ Daniel Cosío Villegas, “El tramo moderno”, en *Historia mínima de México*, p. 124.

¹⁵¹ Javier Garcíadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana, op. cit.*, p. 11.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 11-12.

Profesionales: “[...] a reorganizar las escuelas sobre la base de concretar la enseñanza a las materias técnicas de la profesión a que se está destinada cada escuela, y ha procurado y procurará sujetarse a ellos, con el fin de que la reorganización corresponda a su objeto, en el sentido de evitar confusiones gravosas e inútiles y de que la enseñanza quede dividida en sus tres grados fundamentales”.¹⁵³

En septiembre de 1893, el presidente Díaz informaba al Congreso que para “introducir economías en todos los servicios” se había producido una reducción de personal en la Comisión Geográfico-Exploradora. Asimismo, reportaba “una reducción del Ejército, la cual producirá economías al Erario sin disminuir en nada la eficacia de la fuerza pública”, para la preservación de la paz y el orden establecido. En particular, en abril de 1894 el presidente Díaz informaba al Congreso dos acciones en la administración de recursos públicos. Primero, la reducción del “número de empleados que forman la gendarmería fiscal”, por la cual, se había logrado una economía no despreciable en el costo de la recaudación “y se ha llevado, a cabo una reforma administrativa de indiscutible conveniencia”. Y segundo, “la reducción, no sólo del tipo de honorarios que disfrutaban algunos administradores principales del timbre y que se consideró excesivo, en vista de los productores crecientes de la renta” lo que significaba una economía considerable.¹⁵⁴

En abril de 1896 el presidente Díaz en materia de sueldos de servidores públicos informaba al Congreso que estaba “rigiendo ya el decreto que disminuyó en una cuarenta por ciento la contribución sobre sueldos de los empleados públicos”. En septiembre del mismo año el presidente Díaz afirmaba que: “La nación no se detiene en su carrera, una vez empeñada en la vía del progreso, y la Administración Pública mejora sin cesar todos sus ramos, aún en medio de dificultades que pudieran causarle algún trastorno”.¹⁵⁵ Al año siguiente, en abril de 1897, el presidente Porfirio Díaz informaba al Congreso que debido a la satisfactoria situación de la Hacienda Pública se había realizado “la ansiada derogación del impuesto sobre sueldos” de los servidores públicos. Además, agregaba que por el decreto del 15 de febrero de 1897 le daba

¹⁵³ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 341.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 343-344.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 351-352.

facultades para “suprimir los grados en los empleados militares, por haber demostrado la experiencia lo inútil e inconveniente de tales distinciones en el Ejército y Armada nacionales”. El mismo decreto marcaba “los sueldos, asignaciones y jerarquía de los individuos de la Marina de guerra y las equivalencias de sus empleos con los del Ejército”.¹⁵⁶ En abril de 1898, el presidente Porfirio Díaz destacaba los progresos y la paz social que se había logrado en su mandato, señalando que “no os ha de sorprender que todos los ramos de la administración sigan en constante mejoría, tal vez no con la rapidez que deseara un patriotismo impaciente por la felicidad pública, pero por lo menos hasta donde es posible conseguirlo con reiterados e incansables esfuerzos”.¹⁵⁷

Mientras que, en el informe de gobierno de abril de 1900, el presidente Porfirio Díaz vinculaba el desarrollo de la administración con la riqueza del país: “[...] revela no solamente los adelantos administrativos que alcanza el gobierno merced a sus constantes esfuerzos por mejorar el servicio público, sino también el continuo desarrollo de los elementos de riqueza que abundan en el país, y sólo esperaban la fecundación del trabajo para darse luz en medio de los resplandores de la paz”.¹⁵⁸

En el inicio del siglo XX, el presidente Porfirio Díaz en su informe de gobierno de abril de 1902 informaba al Congreso que el país “en su marcha progresiva, sin dejar por eso de encontrar, como acontece a la humanidad entera [...] el Ejecutivo no desmaya en sus esfuerzos por facilitar ese movimiento civilizador, procurando mejorar en todos sus ramos la administración pública”.¹⁵⁹ En su informe de gobierno de abril de 1903, el presidente Díaz afirmaba que se “abstuvo de ejercer la facultad que se sirvieron concederle para decretar ese aumento (de sueldo) y ha considerado preferible someter al Congreso” el proyecto correspondiente, para que pueda ser votado como parte de las aprobaciones del próximo ejercicio fiscal.¹⁶⁰ De acuerdo con Leal (1975):

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 357.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 360.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 367.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 378.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 382.

La primera década del siglo XX es un periodo de gran inestabilidad, y en 1907 se resienten en México los efectos de la crisis mundial de 1906. Hasta 1907 los bancos siguen el procedimiento de aumentar los créditos a este tipo de terratenientes, renovando como sistema los antiguos préstamos, hasta hacer de estas obligaciones permanentes. Pero con la escasez de fondos en ese año, debida a la crisis internacional y a la contracción de la demanda interna, el margen de seguridad de los bancos es puesto en peligro. Así estos se ven obligados a restringir sus créditos en forma brusca, y a pesar de los esfuerzos de Díaz por avalar la enorme deuda acumulada de estos hacendados, ésta es hecha efectiva.¹⁶¹

Las condiciones del éxito de la dictadura porfirista estaban relacionadas en el equilibrio político, alcanzado por el genio personal de Díaz, entre dos planos: entre estado central y fuerzas regionales; y entre estados y fuerzas sub-regionales internas. A partir de 1885 se estableció la llamada “dictadura necesaria”, un presidencialismo *ad vitam* con la aprobación popular, aunque nunca fue formalizado como un gobierno explícitamente vitalicio y autocrático. Esto se debía a la veneración casi religiosa que muchos mexicanos le tenían hacia la Constitución “democrática” de 1857 y sus emanaciones institucionales, como lo expresa Savarino Roggero (1988):

La dictadura porfirista necesitaba entonces, periódicamente, la unción del voto popular, el cual se capturaba mediante una compleja maquinaria electoral, puesta a marchar en todos los estados por los gobernadores —de allí la importancia de las elecciones regionales— los funcionarios públicos y los grupos patricios y oligárquicos locales. El voto, en pocas palabras, servía para sustentar la legitimidad de la clase política porfirista, permitiendo la intervención de la voluntad popular para la formación de los poderes públicos.¹⁶²

La tercera etapa de la dictadura porfirista de 1905 a 1911 es la crisis del sistema político que se debió al envejecimiento de Díaz —nacido en 1830— y de su

¹⁶¹ Juan Felipe Leal, “El Estado y el bloque en el poder en México: 1867-1914”, *op. cit.*, pp. 46-47.

¹⁶² Franco Savarino Roggero “El despertar de las masas: cambios sociales y crisis política en Yucatán (1897-1911)”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies, Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, pp. 45- 65.

camarilla de políticos que lo apoyaban. También fue generada parcialmente por el carácter cerrado y excluyente del aparato gubernamental, reacio a las renovaciones generacionales. Sin embargo, el problema mayor estribó en su cambio de naturaleza, composición y procedimientos en el sistema político porfirista. Hasta 1903, dicho sistema se había apoyados por los dos equipos mencionados, cada uno con sus propios intereses y espacios de poder: “[...] cuando el problema de la sucesión cobró importancia por el envejecimiento de don Porfirio, éste rompió su imparcialidad con sus equipos y eligió como su virtual sucesor, mediante la figura de la vicepresidencia, a un miembro del grupo científico, Ramón Corral, quien había sido gobernador de su natal Sonora”.¹⁶³

En este contexto, en el informe de gobierno de septiembre de 1907, el presidente Porfirio Díaz informaba del incremento a los sueldos de los militares, por las “exigencias de la vida en nuestro país” y considerando exigüos “los sueldos que disfrutaba el personal de Generales, Jefes y Oficiales del Ejército” a iniciativa de la Secretaría de Hacienda, “tuvo a bien aprobar que todos los militares que se encuentren en servicio de armas, se les abone un sobresueldo de diez por ciento sobre sus haberes”, el cual fue efectivo a partir del 1º de julio de dicho año.¹⁶⁴

En su informe de gobierno, septiembre de 1910, el presidente Díaz informaba de la constitución de la Escuela Nacional de Altos Estudios en los siguientes términos:

Con fecha siete de abril próximo pasado, se expidió la Ley Constitutiva de la Escuela Nacional de Altos Estudios, que señala bases para la fundación de ese establecimiento, por medio del que podrán perfeccionar su educación los que hayan realizado en las escuelas profesionales, por lo que será posible coordinar los trabajos de investigación científica de los institutos superiores del país, y hacer más intensa la colaboración de la República con las demás naciones, en la obra trascendental de ensanchar los dominios de la ciencia.¹⁶⁵

¹⁶³ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., p. 12.

¹⁶⁴ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., pp. 403-404.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 415.

La crisis económica tuvo causas estructurales y coyunturales, internacionales y nacionales. “Primero, el crecimiento económico en el porfiriato había sido desigual y disparejo en el país. Hubo varias regiones y amplios sectores económicos y grupos sociales no beneficiados. Posteriormente, en 1907 una severa depresión económica azotó a Europa y Estados Unidos, encaneciendo sus importaciones y disminuyendo las exportaciones mexicanas”.¹⁶⁶ Esta situación económica tuvo efectos directos en la administración pública: “[...] la disminución de las actividades económicas abatió los ingresos gubernamentales, problema que se buscó remediar castigando salarialmente a la burocracia y aumentando los impuestos y el número de pagadores de los mismos, decisiones que afectaron a las clases altas no favoritas del grupo “científico”, y a las clases medias, tanto urbanas como rurales.¹⁶⁷

En la última década del régimen, el gobierno se empeñó en una política que se le conoce como “el nacionalismo porfirista”, expresado en un favoritismo pronunciado hacia los intereses británicos y europeos en oposición a los norteamericanos. En la mexicanización de la mayor parte de la red ferroviaria, en la renegociación de la deuda pública externa para reducir la concentración de acreedores en Nueva York y Londres. Ninguna de estas medidas redujo la importancia del capital extranjero en el proceso de modernización económica, que fue uno de los motores del desarrollo porfirista. Los motivos y efectos de la mexicanización del sistema de ferrocarriles, fueron diferentes. En este caso, el nacionalismo porfirista se expresó en un intento de balancear los intereses extranjeros, pero nunca con el deseo de reducir su importancia en la vida económica de México.¹⁶⁸ De acuerdo con Garcíadiego (2010):

A finales del siglo XIX la necesidad de recursos públicos (económicos y políticos) creada por la modernización, creció rápidamente. La brecha entre esta necesidad y los recursos realmente disponibles a los gobiernos en los países subdesarrollados probablemente alcanzó su máxima expresión en el periodo anterior a la primera Guerra Mundial. Esto fue cierto en el caso de México, debido a que el crecimiento de la economía mexicana en el periodo del porfiriato

¹⁶⁶ Javier Garcíadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., p. 13.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 14.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 226-227.

fue muy rápido y porque con ello se acentuaron las consecuencias políticas y sociales. El capital extranjero creó las primeras bases estables de cohesión para la élite mexicana, pero simultáneamente se crearon las condiciones potenciales para los conflictos sociales y políticos. Las bases para los conflictos agrarios fueron establecidas al empezar el régimen de Díaz con la recuperación y expansión del sistema latifundista.¹⁶⁹

Resultan interesantes las declaraciones del todavía presidente Díaz en su informe de gobierno el 1 de abril de 1911, en pleno inicio de la Revolución mexicana, que hiciera una declaración sobre su gabinete:

El cambio de Ministerio que acaba de tener lugar, responde precisamente al deseo de llevar al terreno de la práctica una de las aspiraciones generales, como es la renovación del personal político; y si no he vacilado en prescindir de los consejos de los distinguidos leales y honrados colaboradores que por más o menos tiempo me han prestado sus importantes servicios, ha sido sólo por el propósito de no gobernar indefinidamente con un mismo Gabinete, cualquier que sean los méritos de las personas que lo compongan, dando así entrada a nuevas energías en la dirección de los negocios públicos.¹⁷⁰

Más sorprendente es su opinión sobre la situación de la *No Reelección*, prácticamente en las puertas de la Revolución y que fue una de las principales demandas de Francisco I. Madero. El presidente Porfirio Díaz declaraba:

El principio de no reelección de los funcionarios del Poder Ejecutivo que derivan del sufragio popular, no había sido puesto a discusión en épocas recientes en ninguna Asamblea legislativa de la República, razón por la cual el Ejecutivo Federal no había juzgado conveniente manifestar su opinión sobre un asunto cuya índole es más bien del resorte de dichas Asambleas; pero ya que en algunas legislaturas de Estados y en la prensa se ha agitado últimamente la cuestión, el Ejecutivo aprovecha la oportunidad para manifestar su absoluto acuerdo con el pensamiento de que se trata y para declarar que, sí se formula

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 228.

¹⁷⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 419.

una iniciativa ante la Representación Nacional en el sentido de la periódica renovación de los funcionarios aludidos, dicha iniciativa contará con su decidido apoyo.¹⁷¹

La época del gobierno porfirista fue de gran desarrollo interno en México y se consiguió un gran progreso económico. Un gran número de inversionistas extranjeros, el desarrollo de las vías de comunicación como la vía ferroviaria, el incremento de las exportaciones del país y la estabilidad social permitieron un progreso económico, pero desigual.¹⁷² Sin embargo, el mismo Francisco I. Madero advertía el predominio de la corrupción administrativa, aunque, como él mismo decía: “el general Díaz y sus consejeros son honrados, no pueden por sí solos saber lo que pasa en la República y ni siquiera cerca de ellos, pues es bien sabido que entre las personas que los rodean se comenten grandes abusos; ya sea especulando con los secretos de Estado, ya por medio de concesiones ventajosas para ellos”. Añadía que “todos protestaban cumplir la ley y todos sus actos recorren todos los trámites legales, resultando de esto, un lenguaje convencional, hipócrita, que falsea todo y en el cual nadie cree, aunque todos aparentan lo contrario por el temor que infunde el poder absoluto y porque toda la nación se ha acostumbrado al disimulo”. Además, agregaba que la corrupción aumentaría en la medida en que el pueblo fuera servil.¹⁷³

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 420.

¹⁷² Gordon Wendell Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, *op. cit.*, p. 232. “Bajo las condiciones favorables garantizadas por la paz y el gobierno paternalista, el capital extranjero ingresó en el país para explotar minas, construir ferrocarriles y extraer petróleo. Por primera vez, desde la Independencia un gobierno estable hizo posible el desarrollo importante de la administración pública. Todo el país quedó bajo el control del gobierno nacional. En las provincias, la ley y el orden eran mantenidos por una fuerza policiaca federal conocida como ‘los rurales’. El mantenimiento de la paz y el influjo de las inversiones extranjeras produjeron una marejada de prosperidad y finalmente se hizo posible que el gobierno pusiera en orden sus finanzas públicas”.

¹⁷³ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, *op. cit.*, p. 136.

Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia de responsabilidades, el 6 de junio de 1886,¹⁷⁴ como un intento decidido para contener y detener la corrupción administrativa en el país. De fecha del 20 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial del 6 de junio del mismo año, una nueva Ley de Responsabilidades —reglamentaria de los artículos 104 y 105 establecidos en la Constitución de 1857— la cual

[...] enumeraba como altos funcionarios federales: diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y secretarios de Despacho, quienes eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos. El presidente de la República y los gobernadores de los Estados, precisando que el primero, durante el tiempo de su gestión, sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, en tanto que los segundos únicamente eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales.¹⁷⁵

La Ley “Díaz” regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refería la “Ley Juárez”, ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional. “Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero, además, en forma clara determinó la “declaración de procedencia”, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios”.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁷⁵ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, pp. 161-162.

¹⁷⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, *op. cit.*, p. 46.

En los cuatro artículos que integraban el capítulo II, se regulaba la designación de los individuos que habían de formar las secciones instructoras del Gran Jurado. Mientras que en el capítulo III, “se normaba el procedimiento que había de seguirse en los supuestos de comisión de delitos comunes, mismos que se caracterizaba por la facultad de la Cámara de Diputados de investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito, y poner a este último a disposición de los tribunales comunes, dado que en esa época el Ministerio Público era una institución que carecía de las facultades que tiene en la actualidad y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso la sentencia respectiva”.¹⁷⁷

Por su parte, en el capítulo IV contemplaba el procedimiento que debía observarse en los casos de acusación por responsabilidad oficial, y cuando ocurriera un delito común. En el capítulo V se consignaba el papel a desempeñar por la Cámara de Diputados, en su carácter de Jurado de Sentencia, el cual consistía en aplicar la pena que la ley designara y poner al acusado a disposición del juez competente, en el supuesto de responsabilidad por algún delito común. También, “establecía igualmente en este capítulo que los veredictos de Acusación y Sentencia eran irrevocables, y que no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial. Finalmente, en el capítulo VI, denominado de Reglas Generales, se disponía lo relativo a la recusación, el envío de exhortos, la ausencia del acusado y acusador, así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos”.¹⁷⁸

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que “todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civiles tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo”.¹⁷⁹ Con la Ley Díaz se logra establecer de manera más efectiva el control interno dentro del poder ejecutivo, no obstante, que la corrupción administrativa siguió creciendo y su combate fue marginal en una época de grandes avances económicos para las clases privilegiadas del porfiriato.

¹⁷⁷ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, op. cit., p. 162.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, op. cit., p. 47.

Cambios en las secretarías de Estado (1877-1910)

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, existen cambios en las secretarías de Estado, que es la manera en cómo se organiza la Administración pública federal. En la primera parte, entre 1877 y 1880, Porfirio Díaz no supo manejar su gabinete. Con frecuencia puso y quitó ministros:

Para seis secretarías de Estado usó 22 secretarios en menos de un cuatrienio. Tuvo siete secretarios de Hacienda, cuatro de Relaciones Exteriores, cuatro de Gobernación, cuatro de Guerra, tres de Justicia e Instrucción Pública, y uno, que no terminó, de Fomento. De los seis secretarios nombrados originalmente ninguno llegó al final. Empezó a perfilarse como un buen jefe político cuando ya iba de salida, cuando se sacudió a Benítez y a Tagle y empezó a moverse para dejar la presidencia al amigo Manuel González. Con pura maña les destruyó sus ambiciones a cuatro abogados y a un general.¹⁸⁰

En 1876, el gabinete de Díaz se integra casi en su totalidad con los alzados de Tuxtepec. En 1884 el gabinete se transforma: hay juaristas como Matías Romero e Ignacio Mariscal, y lerdistas como Joaquín Baranda y Manuel Romero Rubio, hasta viejos imperialistas como Manuel Dublán, ministro de Hacienda que comenzó a poner orden en el erario mexicano mediante suspensiones de pagos, ajustes presupuestales y refinanciamiento.¹⁸¹

Manuel Dublán, ministro de hacienda en 1888, fue reemplazado a su muerte en 1891 por Benito Gómez Farías, quien dejó el cargo a Matías Romero, sustituido a su vez por José Yves Limantour; éste ocuparía dicho puesto por espacio de dieciocho años. Joaquín Baranda, en el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, e Ignacio Mariscal, en el de Relaciones Exteriores, conservaron sus cargos por más de veinte años, y el general Bernardo Reyes completó un período similar repartido entre la gubernatura de Nuevo León y el Ministro de Guerra. Mariscal y Barranda estuvieron acompañados en el gabinete de 1885 por Manuel Romero Rubio en Gobernación, Manuel Dublán en Hacienda, Pedro Hinojosa en Guerra y el general Carlos Pacheco en

¹⁸⁰ José Luis González, *Historia general de México*, pp. 934-935.

¹⁸¹ Enrique Krauze, *Místico de la autoridad. Porfirio Díaz*, pp. 38-39.

Fomento, algunos de los cuales habían figurado en el gobierno de Manuel González. En 1896 Hinojosa fue sustituido por Felipe Berrriozábal en el Ministerio de Guerra, y este último nombró subsecretario a Bernardo Reyes, quien había sido gobernador de Nuevo León durante un corto periodo anterior y lo sería de nuevo posteriormente. A partir de 1900 Reyes fue ministro de Guerra para volver, al cabo de dos años, por tercera vez, a la gubernatura de Nuevo León. Romero Rubio, quien contribuyó en forma notable a la centralización y control efectivo de los gobiernos estatales y municipales, murió en 1894. El cargo fue ocupado entonces por el general Manuel González Cosío, quien lo desempeñó hasta 1902 en que pasó a poder de Ramón Corral. Baranda, exlerdista, fue relevado en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública por Justino Fernández en 1901, y a partir de esa fecha Justo Sierra se encargó de la oficialía mayor de instrucción pública que se convirtió en ministerio independiente en 1905, ocupando su dirección el propio Sierra.¹⁸²

En la segunda etapa, cuando Díaz se hizo cargo del Ejecutivo Federal buscó establecer una política de promoción económica viable a través de las dependencias de la Administración pública federal. Para entonces existían siete secretarías de Estado: 1) Relaciones Exteriores; 2) Gobernación; 3) Justicia e Instrucción Pública; 4) Fomento; 5) Comunicaciones y Obras Públicas; 6) Hacienda y Crédito Público; y 7) Guerra y Marina. No obstante, esta estructura sufrió modificaciones sustanciales en la medida que Díaz dirigió sus esfuerzos a modernizar el país y promover el desarrollo de una infraestructura material.¹⁸³ Resulta evidente que la Administración pública mexicana adquiere un carácter típicamente capitalista al abandonar el criterio de las cuatro funciones de gobierno y asume bajo la responsabilidad del Estado las funciones: de obras públicas; comunicaciones; instrucción pública; bellas artes; fomento; comercio; beneficencia pública; y la cuestión agraria.¹⁸⁴

En el Porfiriato, se registraron tres cambios en la estructura administrativa del Ejecutivo Federal. En 1891, Díaz decide reestructurar la administración pública, y por el decreto del 13 de mayo, realiza una adecuación de

¹⁸² Margarita Carbó, "La oligarquía", *op. cit.*, pp. 77-78.

¹⁸³ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1840*, p. 190.

¹⁸⁴ Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal de México", en *Revista de Administración Pública*, p. 272.

las necesidades socioeconómicas y elimina el congestionamiento de asuntos en determinadas secretarías, ampliando el número a siete. Las secretarías fueron: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Guerra y Marina; Hacienda, Crédito Público y Comercio; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; y de Comunicaciones y Obras Públicas.¹⁸⁵ En 1891, se creó una nueva Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas, con el fin de apoyar el desarrollo portuario y ferrocarrilero que promovió Díaz, con la idea de fomentar las inversiones extranjeras y la exportación de los recursos naturales del país, como parte de la nueva política de desarrollo económico de apertura al mundo que privó en esa época.¹⁸⁶

La creciente importancia de la actividad comercial determinó que Díaz considerará esa función como órgano de primer orden y así se volvió a reflejar (tras 30 años de ausencia) en la estructura administrativa, conformándose la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. En 1891, se separaron nuevamente las funciones de la Secretaría de Fomento con las de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, restableciéndose la Secretaría de Fomento como entidad autónoma. En 1905, las funciones de la Secretaría de Justicia se separaron de las de la Secretaría de Instrucción Pública dando nacimiento a la octava dependencia del Ejecutivo, la Secretaría de Justicia y se agregaron a la de Instrucción Pública las de fomento de las Bellas Artes. Estas ocho dependencias constituyeron la estructura administrativa del gobierno de Díaz hasta su renuncia a la Presidencia en 1911, al triunfo de la revolución popular.¹⁸⁷

En esta última etapa, el régimen porfirista estaba envejecido: el presidente tenía 80 años; la edad promedio de los miembros del gabinete era de 67, y parecida era la de gobernadores, magistrados y legisladores. “Díaz no era el único que llevaba tantos años en el poder, pues la reelección se practicaba a todos los niveles. Era el caso de los gobiernos estatales: Teodoro Dehesa estuvo al mando de Veracruz por 18 años; Mucio P. Martínez gobernó 17 años en Puebla; los mismos que Francisco Cañedo en Sinaloa y

¹⁸⁵ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 195.

¹⁸⁶ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*, p. 20.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 20-21.

Joaquín Obregón González en Guanajuato”.¹⁸⁸ La división entre “científicos” y reyistas no sólo no desapareció con el retorno de Reyes a Nuevo León, sino que resurgió en la víspera de las elecciones de 1910.¹⁸⁹

Escuela Superior de Comercio y Administración (1905)

El origen de la Escuela Superior de Comercio y Administración se remonta a finales de 1845, cuando fue establecida con el nombre de Instituto Comercial.¹⁹⁰ Su objetivo principal no fue la preparación de los mercaderes, sino el perfeccionamiento del desempeño de los funcionarios y empleados públicos dedicados al extenso ramo hacendario de la Administración pública:

[...] principalmente los contadores que laboraban en la Tesorería General de la República y del Tribunal de Cuentas, así como otras oficinas similares legadas por el virreinato. Su actividad concluyó en octubre de 1847 como causa de la invasión norteamericana a nuestro país. Sin embargo, cuando los tiempos le fueron favorables, el plantel fue reinaugurado a principios de 1854 con el nombre de Escuela de Comercio, con el objetivo principal de preparar “mercaderes honrados”. Su vocación administrativa continuó vigente y en ese mismo año se decretó que todos los empleos vacantes o de nueva creación serían ocupados por egresados de esa institución, para desempeñar dignamente tales cargos.¹⁹¹

Guerrero (2011) destaca a la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), la cual fue un referente que iluminó permanentemente la idea subsistente del servicio civil a lo largo del siglo XIX. Cabe mencionar que la

¹⁸⁸ Elisa Speckman Guerra, “El Porfiriato”, en *Nueva Historia Mínima de México*, p. 206.

¹⁸⁹ José Juan Sánchez González, “La administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1910”, *op. cit.*, p. 368.

¹⁹⁰ Escuela Superior de Comercio y Administración 2008, *Origen y desarrollo de la contaduría en México: 1845-2000*, Instituto Politécnico Nacional, pp. 58-59.

¹⁹¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, *op. cit.*, p. 151.

carrera de perito empleado de la administración pública, establecida por un interesante proyecto formulado 25 años relativo a tres peritos, uno general y dos especializados, respectivamente, en la hacienda y las relaciones exteriores. Asimismo, en ese mismo plantel nació la profesión de aspirante a la carrera consular, concebida para nutrir las filas del cuerpo consular del servicio exterior mexicano.¹⁹² Al mismo tiempo, agrupaciones profesionales, cuyos miembros se desempeñaban en el gobierno, principalmente los contadores fiscales, promovieron la fundación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) e incluso se logró su incorporación a la Universidad Nacional de México.¹⁹³ El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables: fiscal y mercantil.¹⁹⁴

La carrera de Perito Empleado de la Administración Pública fue fundada en enero de 1905. Su plan de estudios, que se cursaba en tres años lectivos, también preparaba en el dominio de lenguas extranjeras y, tras la conclusión de los estudios, se obtenía un diploma:¹⁹⁵

Durante el porfiriato se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración (ESCA) que debían cursar los interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían. El ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integró un catálogo de puestos, como un primer esfuerzo de clasificación. Se publicó una Guía práctica del empleo,

¹⁹² *Ibidem*, p. 14.

¹⁹³ Escuela Superior de Administración Pública (1923), "Contadores Públicos Fiscales". Copia del oficio del 23 de abril de 1923, remitido por el Comité de Estudios de Contabilidad Pública, al director de Enseñanza Técnica y Comercial. Archivo de la Secretaría de Educación Pública.

¹⁹⁴ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 336.

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 154-155. "En el año lectivo de 1905, la escuela dio cabida a 400 estudiantes, de los cuales 253 asistían a materias individuales. La carrera de Perito Empleado inició sus actividades con 52 estudiantes numerarios, pero en el año siguiente se elevó a 67, entre los cuales había 10 mujeres. El éxito del plantel fue extraordinario, a decir de la matrícula de 1907, pues el número de estudiantes creció a 872 numerarios inscritos. Descuella el atractivo de la carrera de Perito Empleado, cuyos 387 alumnos rivalizan con la matrícula de 455 estudiantes de la antigua carrera de Contador Comercial".

que puede reconocerse como un antecedente de lo que hoy sería un sistema de méritos para la promoción y el ascenso.¹⁹⁶

La idea del gobierno de que la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) como plantel para la formación de funcionarios y profesionales en los ramos hacendarios y del servicio exterior, no prosperó, y dos de las tres carreras diseñadas para dotarle de esos profesionales finalmente desaparecieron. Faltaba el servicio civil de carrera, ausente muchas décadas atrás, o al menos la aplicación del sistema de méritos como régimen de preferencia para los alumnos distinguidos de la escuela.¹⁹⁷

Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906)

La existencia del sistema de botín no sólo ha significado el reemplazo de un sistema administrativa superior, el servicio civil de carrera, sino también la esterilización de las posibilidades de su retorno por muchos años. “De modo que el tema del servicio civil quedó eclipsado durante el largo periodo gubernamental porfiriano, produciéndose un silencio que no logró apagar un incipiente movimiento de servidores públicos que, en diciembre en 1906, asomó a la vida”.¹⁹⁸ Por ello, Francisco Montero Collado encabezó a un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales:

[...] la preocupación por la suerte profesional y laboral que correrían los trabajadores al servicio del Estado estaba latente en otros círculos. En 1875 el periódico *El Socialista* consigna la aparición de la Sociedad Mutualista de Empleados Públicos. A la cabeza de esa iniciativa estuvo Francisco Montero Collado. Su filiación política —contraria al régimen— determinará en buena medida el escaso impacto de su labor. En 1906 los sobrevivientes de la Sociedad Mutualista

¹⁹⁶ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional*, p. 602.

¹⁹⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 157.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 140.

de Empleados Públicos intentaron establecer un incipiente servicio civil, pero, desde entonces, los impedimentos de orden político obraron contra su implementación. La Asociación estaba identificada con la corriente liderada por los hermanos Flores Magón, enfrentados al régimen de Díaz.¹⁹⁹

Sin embargo, el propósito se frustró, en su origen, porque ni Porfirio Díaz ni el secretario de Hacienda, José Ives Limantour, vieron con simpatía que los trabajadores del gobierno conjugaran sus esfuerzos a favor de una asociación laboral. Esta propuesta es un antecedente de la creación de un organismo público para la seguridad social de los servidores públicos en la administración pública, que sería creada en el siglo XX.

El superávit del presupuesto públicos (1895-1910)

Desde 1894, empezaron los estudios necesarios para adaptar una clasificación en el presupuesto de ingresos de la Federación, con el propósito de lograr un control más riguroso de la cuenta pública, teniendo como objetivo principal terminar con el crónico déficit presupuestal. Estos trabajos concluyeron hasta 1897 y, finalmente, al aprobarse la Ley de Ingresos de 1898-1899, fueron incluidas las modificaciones que durante los cuatro años anteriores se realizaron y con las cuales podrían presentarse los presupuestos en forma más ordenada y sistemática.²⁰⁰

Primero fue posible sufragarse sin ahogos los gastos públicos más urgentes, pagar con regularidad el servicio de la deuda pública y, más adelante, emprender las obras públicas indispensables para apoyar el desenvolvimiento económico del país. La conversión y consolidación de la deuda pública, aligeró una buena parte la carga que significaba el presupuesto.²⁰¹ Desde el periodo de 1895-1896 a 1909-1910 existió un superávit en el presupuesto público, salvo el periodo de 1897-1898, como lo muestra la tabla 2.

¹⁹⁹ María del Carmen Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", en *Foro Internacional*, p. 602.

²⁰⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente, op. cit.*, p. 258.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 368.

Tabla 2. Etapa de superávit (1895-1910)
(Millones de pesos)

Años	Ingresos	Egresos	Superávit
1895-1896	50.	45.1	5.4
1896-1897	51.5	48.3	3.2
1897-1898	52.7	51.9	0.8
1898-1899	60.1	53.4	6.7
1899-1900	64.3	57.9	6.4
1900-1901	63.0	59.4	3.6
1901-1902	66.1	63.0	3.1
1902-1903	76.0	68.2	7.8
1903-1904	86.5	76.4	10.1
1904-1905	92.1	79.1	13.0
1905-1906	102.0	79.4	22.6
1906-1907	114.3	85.1	29.2
1907-1908	111.8	90.2	21.6
1908-1909	98.8	92.9	5.9
1909-1910	106.3	95.0	11.3

Fuente: *El Colegio de México, Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores*, pp. 199-251.
Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México independiente*, p. 260.

El restablecimiento de la paz fue el primer paso indispensable que preparó el advenimiento de la segunda etapa financiera del país, debido a que su amparo y con el flujo creciente de las inversiones extranjeras que aceleraron el tendido de las vías férreas, se reanudaron los trabajos agrícolas y mineros, establecieron nuevas industrias y comercios, ampliando las operaciones bancarias, los ingresos públicos empezaron a subir, mientras que la proporción que de ellas debía dedicarse al ramo de guerra gradualmente fue descendiendo, hasta conducir al equilibrio presupuestal primero y a un superávit después.²⁰²

²⁰² *Ibidem.*

Expansión de los ferrocarriles, la industria eléctrica, siderúrgica, petrolera y carbonífera (1877-1911)

Durante el Porfiriato, las actividades económicas como la minería, los ferrocarriles y capital extranjero, contrastaba con una masiva pobreza en esa época. El clero y las familias poderosas recobran gran parte de sus posesiones y beneficios económicos. Los ferrocarriles no se trazaron según los intereses nacionales, sino del extranjero, financiados básicamente con capital norteamericano.²⁰³

En el Porfiriato, surgen las industrias eléctricas, siderúrgica, petrolera y carbonífera, controladas en 90 % por capitales extranjeros, al igual que los bancos, que hacen de México un país dependiente de los países capitalistas.

Burocracia y prestaciones sociales en el Porfiriato

Los montepíos virreinales, tanto el civil, como el militar y el de inválidos, continuaron funcionando hasta que quedaron extinguidos, el primero, por la Ley del 20 de mayo de 1852, y, el segundo, por la del 31 de diciembre de 1855. Las cantidades correspondientes a los alcances de viudas, pensionistas y empleados figuraban dentro de la deuda pública interior, y su pago se hacía a través de órdenes que libraba la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General, a cargo de las aduanas marítimas o de otras oficinas recaudadoras del gobierno.²⁰⁴

En el catálogo de deuda pública de procedencia mexicana que hace Manuel Payno, los menciona como “Recibos de alcances de viudas, pensionistas y empleados”. Para 1848, la deuda de empleados y militares ascendía a 25 millones; para 1850; el saldo de pensiones y sueldos era de 10 millones; 1852 había descendido a 3 millones 735 mil 971 y para fines de 1865, figuraban todavía las siguientes cantidades: liquidaciones de empleados civiles,

²⁰³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, op. cit., p. 13.

²⁰⁴ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 351.

1 millón 470 mil 967; liquidaciones de empleados militares, 298 mil 532; liquidaciones de pensionistas, 369 mil 994, y montepíos civiles y militares 591 mil 256.²⁰⁵

Uno de los procedimientos usados por el gobierno para reducir la deuda interior por este concepto, está contenido en el decreto del 14 de febrero de 1861, que dispuso que la Tesorería General expidiese certificados de alcances a las viudas y huérfanas cuyas pensiones se habían capitalizado en cinco anualidades, las cuales se admitirían en un 40 % del dinero efectivo que se exhibiesen en los remates de los conventos. La ley del 18 de febrero de 1861 determinó que se hiciera una capitalización parcial y voluntaria de los retiros, con base en sorteos, en los que entrarían todos los retirados que lo solicitasen. Cada premio presentaría cuatro anualidades de los haberes que disfrutasen los retirados según sus clases.²⁰⁶

Respecto a las familias de los empleados civiles, sólo podían disfrutar montepío aquellas que tuvieron derecho a él por servicios prestados por sus ascendientes con anterioridad a la ley del 31 de diciembre de 1855, ya que para los militares una vez que quedaron suprimidos los descuentos que se hacían a unos y a otros para la creación del fondo de los descuentos, por lo que existían ciertas condiciones que el propio decreto establecía. De acuerdo con López Rosado (1980):

Al establecerse la República, la ley del 23 de abril de 1868 determinó que las viudas y huérfanos, cuyos maridos o padres perecieron durante la reacción o el titulado imperio sin haber servido, conservarían el derecho que por leyes preexistentes adquirieron al goce de pensiones y montepíos y que las viudas y huérfanos cuyos maridos o padres fallecieron al servicio de la reacción o titulado imperio, y a quienes el usurpador les declaró el goce de montepío, no tenían derecho a percibir las pensiones que les fueron ilegalmente declarados, pero que conservaban el derecho de ser reintegrados de la suma que constituyó el depósito formado, por el descuento que los maridos o padres sufrieron mientras estuvieron al servicio de la República.²⁰⁷

²⁰⁵ Manuel Payno, *La deuda interior de México*, pp. 5-40.

²⁰⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., pp. 351-352.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 354.

Tomando como base los datos relativos de la clasificación económica de los egresos del erario federal, correspondiente al período de 1877-1878 a 1909-1910, en el de Pagos de Seguridad, aparecen las siguientes cantidades acumuladas por quinquenios:

**Tabla 3. Transferencias de ingresos, pagos de seguridad social
(promedios anuales en miles de pesos)**

Quinquenio	Pensiones y seguros	Indemnizaciones	Fuerzas armadas	Total	% Fuerzas armadas
1877-1882	117.0	nd	591.0	708.0	83.5
1882-1887	95.5	nd	601.7	692.2	86.3
1887-1892	98.6	11.6	715.0	825.2	86.4
1892-1897	84.5	6.7	606.7	697.9	86.9
1897-1902	91.3	11.1	788.8	891.2	88.5
1902-1907	89.7	10.0	783.8	883.5	87.7
1907-1911	129.5	14.8	678.0	822.3	82.5

Fuente: *El Colegio de México, Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores*, pp. 199-251.
Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México independiente*, p. 360.

Del estudio de las cifras anteriores se desprende que los pagos anuales efectuados por el gobierno federal durante este período crecieron en forma muy irregular, inclusive en los quinquenios de 1882-1887 y el de 1892-1897, fueron menores que los del quinquenio inicial. En comparación con este último, el quinquenio de 1897-1902, fue el más alto en erogaciones de este tipo, pues aumentaron en casi 26 %, pero en los últimos años de la administración porfirista el incrementó sólo significó algo más del 16 %.²⁰⁸

En suma, las pensiones y seguros correspondientes a las fuerzas armadas absorbieron durante todo este período más de cuatro partes del total de los pagos de seguridad. Sin embargo, las pensiones y seguros para el personal civil experimentaron un incremento sustancial en las postrimerías del régimen, aumentando en más de 44 % en los años de 1907 a 1911, en comparación con el quinquenio anterior.

²⁰⁸ *Ibidem*, pp. 360-361.

La consolidación de la burocracia durante el Porfiriato: “poca política y mucha administración”

Si bien imperó la paz en todo el país, las libertades civiles eran desconocidas para las grandes masas de la población. Fue ahogando el libre juego de las ideas sociales y políticas, y el gobierno perdió todo contacto con el pueblo que gobernaba. Las clases terratenientes se beneficiaban con largueza por la era de paz y prosperidad, pero los trabajadores y la inmensa mayoría de los campesinos e indígenas siguieron en la profunda pobreza y miseria. El Estado, incluso su burocracia más capaz, trabajaba aislado de las fuerzas sociales que comenzaban a agitar a las clases bajas. Su papel fue pasivo y no activo en la economía. La reelección de Díaz en 1910 sirvió como señal para la rebelión y el país se vio hundido de nuevo en un mar de sangre y anarquía.²⁰⁹

En el Porfiriato se consiguió dar un sentido más preciso y delimitado de la función rectora del Estado. “La Revolución mexicana recuperó esa experiencia dándole un contenido social y cultural más amplio sobre bases de legitimidad y legalidad más precisas y adecuadas para la tarea rectoral del Estado”.²¹⁰ El patronazgo en el porfiriato fue cada vez más evidente y se consolidó en su periodo dictatorial de gobierno. “Existía una jerarquización en la mente del dictador con respecto a los favorecidos para ocupar los puestos públicos: sus parientes, sus compañeros de armas o los parientes de éstos; y los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder. En resumen, todo era controlado por la persona del presidente, nada escapaba de su control y todo giraba gracias al favoritismo: de arriba hacia abajo se formaba una larga cadena de deudas y agradecimientos”.²¹¹

De esta manera, se consolidó una nueva élite mestiza, que sustituía a la antigua aristocracia criolla. Mientras que el sector público proporcionaba las máximas facilidades para la ascensión económica. Con ello se incrementó el número de mestizos instruidos, ávidos por participar en el

²⁰⁹ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 234.

²¹⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, p. 29.

²¹¹ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 74.

banquete burocrático, a lo que el porfirismo contestó con un aumento de puestos públicos: “Entre 1876 y 1910 la nómina del gobierno aumentó en 900 por ciento. Bulnes estimó en 1876 que el 16 por ciento de la población letrada de México trabajaba para el gobierno en los niveles nacional, estatal y municipal; para 1910 más del 70 por ciento estaba empleado en la burocracia”.²¹²

En el Porfiriato era sencillo la manera de ingresar a la burocracia: saber leer, escribir y sumar, además de tener un buen “padrino político”. Bulnes, gran crítico de los regímenes de Juárez y Díaz, abundaba sobre la sutileza de los nombramientos políticos:²¹³

Se llegaba a los altos puestos, por la humildad, el disimulo profundo de la ambición. El General Díaz acostumbró a los mexicanos a que nunca conocieran nombramientos de funcionarios antes de haber sido hechos. Bastaba con que la opinión pública indicara a determinada persona para determinado cargo, para que el General Díaz se considerara lastimado en su fiera divinidad. Los nombramientos debían caer sobre quienes menos se esperaba; de este modo, el “Supremo” hacía sentir que su poder no emanaba de la nación, sino de sí mismo.

Los nombramientos de gobernadores de los estados, eran muy meditados por el Dictador. Por supuesto, debían recaer en un amigo incondicional a toda prueba. De no ser posible lo anterior, el candidato debía ser un católico rico, y si era aristócrata, mejor.²¹⁴

La burocracia para Porfirio Díaz fue algo más que un instrumento de gobierno fue parte de su patronazgo político. Fue un medio de crear favor y empleo que son la base del clientelismo político. “Si en 1868 el erario gastaba siete millones 700 mil pesos en sueldos, en 1910 gastaba 70 millones. En 1868 sólo el 12 % de la clase media vivía del gobierno. En 1876 esto había aumentado al 16 % y como ya se dijo en 1910 esta proporción llegaba al 70 %”.²¹⁵ No hay

²¹² *Ibidem.*

²¹³ *Ibidem*, pp. 74-75.

²¹⁴ Francisco Bulnes, *El verdadero Díaz y la Revolución*, pp. 194-195.

²¹⁵ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 75.

duda de que el patronazgo porfirista se había perfeccionado con el tiempo, teniendo en los nombramientos discrecionales y en la designación de cargos políticos y administrativos para sus favoritos.

La descripción de las instituciones y estructura de la administración pública porfiriana da cuenta del grado de desarrollo del aparato gubernamental en este periodo histórico. Cabe señalar, según López (1980) que “en esos tiempos se realizaban estudios sobre la racionalidad de la acción gubernamental en términos pragmáticos y a la vez significó para la burocracia gubernamental momentos de estabilidad que no habían tenido a lo largo de la historia del México independiente”.²¹⁶ Ambas situaciones se conjuntaron para propiciar una etapa de esplendor y expansión de las funciones, atribuciones y organismos de la Administración pública mexicana:

Durante las primeras etapas de los gobiernos revolucionarios las prioridades políticas fueron prácticamente las mismas que en el siglo XIX, e impusieron un sistema de reclutamiento basado fundamentalmente en criterios políticos y en el nepotismo. Conforme el país se fue desarrollando, estos criterios tuvieron que combinarse, aunque sin seguir un patrón claro, con la necesidad de satisfacer las exigencias técnicas que las nuevas funciones del Estado moderno fueron presentando. Ello condujo a la implantación de procedimientos mixtos de reclutamiento que combinaban la necesidad de preservar a la burocracia como un elemento más de lealtad y estabilidad política, así como la necesidad de efectuar con mayor grado de eficiencia y efectividad algunas funciones gubernamentales, principalmente aquéllas destinadas a generar el desarrollo de la economía.²¹⁷

En su conjunto, la burocracia porfirista estaba formada en 1862 por 97 851 personas: 23 329 empleados civiles; 65 178 del ejército y 9 344 del clero. Como la población económicamente activa ascendía a 2 millones 011 mil 760 habitantes, la burocracia representaba 4.86 % de ese total. “Con base en los censos de población levantados durante el régimen porfirista, la proporción

²¹⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 371.

²¹⁷ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 75.

que representaba la burocracia dentro de la población económicamente activa disminuyó a 1.20 % en 1895; 1.19 en 1900; y a 1.15 en 1910. Dentro de la burocracia, el más elevado porcentaje correspondió siempre a las fuerzas armadas: en 1862, más de las dos terceras partes: 55.81 % en 1895; 60.5 % en 1900; y 57.4 % en 1910”.²¹⁸

Durante los tres censos de población realizados durante el porfiriato, el total de la fuerza de trabajo existente en los servicios públicos fue como lo muestra la tabla No. 4.4, el siguiente:

Tabla 4. Total de la fuerza de trabajo en el Porfiriato

Conceptos	1895	1900	1910
Hombres	25 791	24 489	25 876
Mujeres	520	700	1,785
Total	26 311	25 189	27 661

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México Independiente*, p. 332.

En el lapso de 1895 a 1910, el total de trabajadores apenas creció en 1 350 personas, equivalente a 0.05 % en los 15 años transcurridos. La participación de las mujeres era insignificante, apenas 0.02 % en 1895 y el 0.06 % en 1910. Sin embargo, en ese lapso aumentó su número casi 3.5 veces. “Por ser el asiento de los poderes federales, el Distrito Federal concentraba el mayor número de servidores públicos: 3 616 personas en 1895; y 6 184 en 1910 (13.74 % y 22.36 % del total, respectivamente). Le seguían en importancia en 1895: Guanajuato (2 229); Hidalgo (2 263); Veracruz (1 787); México (1 534) y Puebla (1 515). Para 1910 varió considerablemente ese orden: Puebla (2 008); Veracruz (1 645); México (1 352); Guerrero (1 149); Michoacán (1 092) y Tamaulipas (1 037)”.²¹⁹ Dentro del personal civil, indudablemente el grupo más numeroso fue el sector educativo lo formaban los empleados, profesores, ayudantes, preparadores y la servidumbre de los establecimientos de instrucción pública.

²¹⁸ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 372.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 332.

Conforme a las cifras del cuadro sinóptico informativo de la Administración pública del presidente Porfirio Díaz, elaborado por Peñafiel (1909), los datos son los siguientes:

Tabla 5. Cuadro sinóptico informativo del presidente Díaz

Concepto	1895	1901	1906
Empleados	7 166	9 598	8 648
Profesores	2 030	3 451	4 004
Ayudantes y profesores	1 199	3 688	5 037
Sirvientes	505	1 266	1 427
Totales	11 200	18 003	19 116

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México Independiente*, p. 223.

Como puede advertirse en el siguiente tabla, el personal que atendía los establecimientos de instrucción pública creció de 7 916 personas (70.68 %) durante el lapso de 1895 a 1906, en tanto que el conjunto de los servidores públicos apenas aumentó de 1.30 trabajadores (5.13 %) en el mismo periodo.²²⁰ Por lo que corresponde a los servidores públicos en el Porfiriato, esto puede verse la tabla 6:

Tabla 6. Relación de personal de Instrucción Pública con los servidores públicos en el gobierno de Díaz

Concepto	1895	1900	1910
Total, de servidores públicos	26 311	25 189	27 661
Concepto	1895	1901	1906
% de personal de Instrucción Pública	45.56	71.49	69.11

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México Independiente*, p. 333.

El grupo de los empleados civiles fue siempre inferior numéricamente al del ejército y registró un lento crecimiento a lo largo del período, y en la misma forma se comportaron en general sus remuneraciones. Los avances

²²⁰ *Ibidem*, p. 333.

realizados en el campo educativo explican, en buena medida, los incrementos que registra este sector de la burocracia, porque los profesores y empleados en los establecimientos de instrucción pública representaban ya cerca del 46 % del total de ellos en 1895 y más del 69 % en 1910.²²¹ Resulta importante destacar que el sector de instrucción pública dentro del conjunto de servidores públicos creció en 42.56 % en 1895 hasta el 69.11 % en comparación con las cifras de 1910.²²²

Con la información del Censo de 1857, José María Pérez Hernández consideraba que el grupo de servidores públicos durante esa época incluía al personal civil, militar y eclesiástico (ya que en la Constitución de 1857 excluía a los miembros del clero como empleados públicos, esta disposición no fue aplicada sino hasta 1867), este sector estaría integrado por 23 329 empleados civiles, 65 178 miembros de las fuerzas armadas y 9 344 personas del clero secular y regular de ambos sexos, lo que arroja 97 851 individuos, quienes representaban 4.86 de la población económicamente activa:²²³

Tabla 7. Población económicamente activa por actividad en los censos de población

Conceptos	Absolutos	Relativos
Servicios públicos	23 329	1.16
Fuerzas armadas	65 178	3.24
Clero	9 344	0.46
Subtotal	97 851	4.86
Profesionistas	8 754	0.44
Agricultura	1 347 654	66.99
Comercio	170 177	8.46
Industria	73 897	3.67
Servicios particulares	313 527	15.58
Gran total	2 011 860	10.00

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México independiente*, p. 335.

²²¹ *Ibidem*, p. 374.

²²² Antonio Peñafiel, *Cuadro sinóptico informativo de la administración del presidente Porfirio Díaz hasta 1909*, p. 28.

²²³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 374.

Las fuerzas armadas representaban las dos terceras partes del total de los servidores públicos. El personal civil el 23.84 % y el eclesiástico menos del 10 %. En la jerarquía militar, durante el periodo de inestabilidad política, estancamiento económico, guerra civil y frecuentes intervenciones extranjeras no fue posible establecer una política de gasto público que propiciara el desenvolvimiento económico del país y tratar de resolver sus necesidades más apremiantes, porque la mayor parte de los recursos del gobierno estuvo destinada a sufragar los gastos de guerra, principalmente para pagar y equipar al ejército.²²⁴ El gasto público de las fuerzas armadas del país fueron por mucho tiempo una carga excesiva en las finanzas públicas.

En 1827 el ministro de Hacienda llamaba la atención, en su informe al Congreso, sobre el elevado presupuesto de guerra, que representaba 72 % del total de los egresos de la Federación. La situación anterior continuó repitiéndose a lo largo de todo este período y los gastos militares consumían la mayor parte de los egresos gubernamentales, al grado de que podría afirmarse que la preocupación fundamental de las autoridades era la de arbitrarse los fondos necesarios para cubrir los haberes de la tropa, para contar con el apoyo del ejército y así mantenerse en el poder.²²⁵ Como puede observarse por las cifras que se presentan en el siguiente cuadro, los gastos de guerra absorbieron, hasta 1880, mucho más del 40 % de todos los gastos públicos:

Tabla 8. Egresos totales y de guerra del Gobierno Federal
(Millones de pesos)

Años	Egresos totales	Guerra	% del total
1825	17.1	12.0	70.2
1840	18.9	15.2	80.4
1854-1855	17.5	10.0	57.1
1869-1870	18.3	7.9	43.2
1879-1880	20.4	8.7	42.6
1884-1885	35.9	10.0	27.9

²²⁴ *Ibidem*, p. 344.

²²⁵ *Ibidem*, pp. 344-345.

1889-1890	34.9	11.5	33.0
1894-1895	42.9	9.8	22.8
1899-1900	57.9	13.4	23.1
1904-1905	79.2	14.9	18.8
1901-1910	95.0	19.2	20.2

Fuente: Gustavo F. Aguilar, *Los presupuestos mexicanos*.

Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México independiente*, p. 345.

Facultado por el Congreso, el general Porfirio Díaz procedió a reorganizar el ejército, reduciendo las fuerzas militares, procediendo al licenciamiento y desarme de las guardias de los Estados, sustituyéndolas por una policía rural, de manera que aun siendo todavía elevado los gastos de guerra, éstos representaron porcentajes cada vez menores, hasta llegar a ser alrededor de una quinta parte del total de los egresos federales.²²⁶ De acuerdo con cifras estadísticas, cerca de las dos terceras partes del presupuesto de guerra estaba destinados al pago de remuneraciones y haberes del ejército hasta 1900, pero esa proporción descendió del 47 % al 41 % en la primera década del presente siglo, como puede verse en la tabla 9:

**Tabla 9. Egresos de guerra en remuneración y haberes
(Millones de pesos)**

Años	Egresos totales	Remuneración y haberes	%
1879-1880	8.7	5.7	65.5
1884-1885	10.0	6.5	65.0
1889-1900	11.5	7.6	66.1
1894-1895	9.8	6.0	61.2
1889-1900	13.4	6.4	47.8
1904-1905	14.9	7.0	47.0
1909-1910	19.2	7.9	41.1

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México independiente*, p. 346.

²²⁶ *Ibidem*, p. 345.

Por lo que se refiere a la burocracia, fueron muy reducidos los recursos presupuestales que podía destinar el gobierno federal al personal administrativo, mientras los apremiantes gastos para sostener al ejército y el continuo deterioro de la economía no le permitieron elevar sus ingresos.²²⁷ Cabe agregar que, durante este período, el número de las fuerzas armadas era casi 3 veces mayor que el de los empleados de los servicios públicos. Con la consolidación de la paz, fue posible dar impulso a las actividades económicas y ello incrementó los ingresos públicos. El gobierno pudo entonces reorganizar y reducir las fuerzas armadas y destinar buena parte de sus ingresos a mejorar los servicios y las obras públicas, lo que permitió aumentar el personal administrativo y mejorar también sus percepciones, como lo muestra la tabla 10.

Tabla 10. Sueldo anual (en pesos) de trabajadores del poder público

Personal	1833	1909
Presidente de la República	36 000	50 000
Vicepresidente	10 000	20 000
Secretario de Estado	6 000	15 001.50
Subsecretario	nd	10 037.50
Ministro plenipotenciario	5 000	29 237.00
Encargado de negocios	4 500	9 745.50
Cónsul general	2 000	11 716.50
		6 825.50
Vicecónsul canciller	nd	4 891.00
		2 336.00
Ministro de la Suprema Corte	4 000	9 125.00
		6 004.25

²²⁷ *Ibidem*, p. 347. “Los sueldos que recibían los jefes del ejército eran tan elevados que contrastaban con los de los funcionarios civiles: un general de división recibía \$6 000.00 anuales; un general de brigada, \$4 000.00; un capitán, \$1 500.00; un teniente, \$800.00, y un sargento, \$360.00. En la jerarquía civil, los ministros del gabinete recibían los mismos \$6 000.00 anuales que los generales de división; el gobernador del Distrito Federal, los mismos \$4 000.00 que un general de brigada; los jueces de letras, \$1 500.00 como los capitanes”.

Magistrados de circuito	2 500	5 475.00
Jueces de distrito	2 000	5 475.00
		3 476
Senadores y Diputados	3 000	3 011.25
Oficial primero	2 500	3 102
Oficial segundo	2 000	2 555
Oficial tercero	1 000	2 117
Oficial cuarto	1 000	1 752
Escribiente	400	912.50
Archivero	1 000	1 642
Ordenanza	60	237
Mozo	200	310
Portero	300	438
Contador primero	3 000	5 475
Contador segundo	2 000	4 380

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. México independiente*, p. 348.

El salario mínimo de los trabajadores del sector público fue de \$16.20 mensuales para los años de 1877 a 1879; ascendió a \$20.55 en 1880 y a \$24.90 en 1881, sosteniéndose al mismo nivel hasta 1902. En 1903 subió a \$27.45; entre 1904 y 1907 alcanzó \$30; y de 1908 a 1910 llegó a \$36 pesos. Aparentemente, no había diferencia entre el salario mínimo mensual de los trabajadores del sector público, a pesar de las diferentes zonas geográficas del país.²²⁸ Los trabajadores al servicio del Estado con frecuencia tuvieron que padecer suspensiones, reducciones de impuestos diversos sobre el pago de sus sueldos, como lo muestra la tabla 11:

²²⁸ *Ibidem*, pp. 348-349. “Matías Romero señalaba que, al iniciarse el presente siglo, el sueldo mensual que recibían los empleados federales era de \$30.00 mensuales, pero que eran muy numerosos los trabajadores que percibían menos de esa cantidad, por lo que el ministro de Hacienda en 1907, Limantour, presentó una iniciativa de ley en la que propuso aumentar los sueldos a todos los empleados que ganasen menos de \$90.00 mensuales. En general, eran muy bajos los sueldos que percibían los empleados públicos: el escribiente de primera en los ministerios ganaba \$67.00 al mes; el de segunda, \$50.00, y el meritorio, \$20.00”.

Tabla 11. Suspensiones y reducciones de impuestos sobre el pago de sueldos

Ordenamiento legal	Descripción
1823	Un decreto creó una contribución directa, en forma de cuota anual, sobre el impuesto de los sueldos, utilidades o cualquier otro ingreso, correspondiente a tres días de las percepciones de cada uno de los habitantes.
1829-1830	Fue establecido un impuesto temporal consistente en un descuento sobre sueldos que percibían los empleados civiles y militares y los que disfrutaban de alguna pensión, descuento que sería proporcional con una tasa del 8 % sobre los sueldos de \$1 000 anuales y 20 % para los de \$6 000 o más.
Ley del 27 de febrero de 1837	Autorizó al Ejecutivo para abonar la mitad de los sueldos a los empleados públicos. Después se hicieron algunas excepciones y después fue derogada esa medida.
Ley del 7 de mayo de 1846	Se redujo tres cuartas partes de su monto legal todo sueldo, jornal, pensión, jubilación o gratificación pagados por el tesoro público, exceptuando solamente los sueldos de los militares en servicio activo, los de los resguardos marítimos y terrestres y los sueldos que no excedieran de los \$300 anuales.
19 de mayo de 1862	Como auxilio al gobierno para cubrir los gastos de guerra, se dispuso que, durante los meses de junio, julio, agosto y septiembre siguientes, sólo percibieron 2/3 partes de sus sueldos los empleados civiles y militares de la República. Otra ley del 6 de octubre de 1862, prorrogó esta medida hasta el 31 de diciembre.
1892	Otro sistema utilizado para nivelar el presupuesto fue el de disminuir los sueldos de los empleados públicos, con lo que el gobierno economizó la suma de \$1 2000 000 pesos.
15 de julio de 1893	Fueron retenidos los sueldos y asignaciones de los empleados públicos, debido a: "Que atenta la desaprobación que entre los ingresos y los gastos públicos ha venido acentuándose, a medida que el año fiscal se acercaba a su término, y deseoso el ejecutivo de no imponer nuevos gravámenes en las actuales circunstancias a los habitantes del país, no queda otro recurso para nivelar los presupuestos y atender a los servicios públicos urgentes, que el penoso pero ineludible de retener una parte de las asignaciones y sueldos de los servicios de la nación".

Elaboración propia a partir de Diego G. López Rosado, La burocracia en México. México independiente, pp. 350-351.

De acuerdo con García (1983), puede afirmarse que "la administración pública mexicana porfiriana adquiere un carácter típicamente capitalista al abandonar el criterio de cuatro funciones de gobierno y asume nuevas

responsabilidades estatales, bajo seis funciones fundamentales”.²²⁹ Las características de la administración del antiguo régimen, en lugar de desaparecer en el proceso revolucionario mexicano (1910-1917) se perfeccionan, cumpliéndose por ello la ley de centralización administrativa.

La burocracia y el patronazgo en la segunda mitad del siglo XIX

Los primeros años de la Independencia se caracterizaron por luchas interminables entre caudillos rivales y por la interacción de fuerzas centrípetas y centrífugas. Del resultado de las luchas internas dependía la supervisión nacional. Los primeros conflictos se complicaron porque dos estratos sociales, el militar y el religioso, dominaban la vida social y política del país. El fuero y los enormes intereses económicos de la Iglesia brindaron seguridad a la posición de estos grupos. En este escenario confuso, la ola revolucionaria iniciada en Ayutla y continuada en la Guerra de Reforma produjo un efecto devastador. Siguió después las tendencias racionalizadoras de la Ley Juárez y de la Constitución de 1857, que decretó la abolición de los privilegios hereditarios y barrió el sistema de tribunales especiales. Estas medidas de reforma fueron ahogadas en sus comienzos por la intervención francesa y por la muerte prematura de Juárez. Le toca a Porfirio Díaz establecer el orden en el caos e imponer la paz que hizo posible una época de estabilidad.²³⁰

Las reformas más importantes de la época de Díaz fueron sobre todo de carácter financiero, y mucho de su buen éxito se debió a José Ives Limantour. Sin embargo, Limantour fue producto de la estabilidad que hizo posible el desarrollo de una clase burocrática dentro del gobierno. La seguridad del empleo permitió la habilidad especial para elevarse hasta la superficie y ser reconocido. En 1890, cobró vida un importante y pequeño núcleo de funcionarios de gobierno y de ciudadanos, interesados en los negocios públicos, el cual se constituyó en la médula directriz de la administración porfirista. Los “científicos” tenían figuras como Justo Sierra, Carlos Rivas, Francisco Bulnes, Bernardo Reyes y por supuesto José Ives Limantour. En la

²²⁹ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *op. cit.* p. 272.

²³⁰ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, pp. 271-272.

burocracia Limantour era el miembro más importante de la facción de los “científicos”.²³¹ Desde el punto de vista de la administración, con la reforma del presupuesto, se alcanzó la ventaja más importante en esta época. La idea de un presupuesto del Ejecutivo es bastante antigua en México, ya que

fue introducida por primera vez por Pérez Maldonado en el Congreso Constituyente de 1822. [...] los primeros presupuestos eran excusas muy pobres para un programa financiero planeado. Eran en gran parte cálculos burdos, basados en los gastos del año anterior. Las previsiones de ingresos eran especialmente defectuosas. [...] Durante él se consiguió progresar muy poco, hasta que Limantour se hizo cargo del Ministerio de Hacienda. El nuevo ministro fue designado en medio de una crisis financiera. En los años siguientes la situación cambió por completo. La preparación del presupuesto se convirtió en un proceso sistemático en el cual se hacía un estudio minucioso de cada uno de los diferentes factores que intervenían en la producción de los ingresos. [...] Con este procedimiento Limantour hizo del presupuesto un instrumento importante en la elaboración de un programa de gobierno.²³²

Para Schaeffer (1995) por medio de cálculos minuciosos, pudo suprimir el impuesto restrictivo sobre el comercio interior, conocido como alcabala, sin trastornar el equilibrio de la tesorería. Esto fue una gran hazaña, debido a que las alcabalas constituían una carga pesada sobre la economía desde la época colonial. La consolidación de la deuda extranjera y la compra de los ferrocarriles por el gobierno sólo fueron posibles por la planeación adecuada del uso de los fondos federales. Nunca antes se había manejado las finanzas nacionales con la competencia técnica desplegada durante los años en que Limantour tuvo a su cargo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, porque

por primera vez, desde la Independencia, en todo el territorio de la República, se ejercieron con eficacia las funciones tradicionales del Gobierno: mantener la paz, conservar el orden y proteger a los ciudadanos. Además, México logró por primera vez poner cierto orden en las cuestiones fiscales para equilibrar

²³¹ *Ibidem*, p. 232.

²³² *Ibidem*, p. 233.

el presupuesto y cumplir todos sus compromisos internacionales. En los aspectos financieros, la sistematización administrativa del período de Díaz demostró la superioridad de la competencia técnica. Nunca antes ni después los asuntos fiscales mexicanos se han conducido sobre base tan solvente.²³³

En el Porfiriato, se sigue ejerciendo el patronazgo mediante los nombramientos a personal de confianza y aquellos que están en las simpatías del dictador Díaz. Desde sus orígenes, la administración pública mexicana había tenido que adaptarse de manera permanente, aunque no siempre había logrado mejores rendimientos. La profesionalización en el cuerpo diplomático tuvo una larga trayectoria para convertirse en el primer servicio civil de carrera en el país. Como lo afirma Pardo (2005):

En 1821 surgen los primeros ministerios, mismos que van a reformarse con el paso del tiempo. Es en el de Relaciones Exteriores en donde empiezan a aparecer signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio. En 1834, se organiza el cuerpo consular; sus funciones se actualizaron en 1871 por medio de un reglamento en el que se buscó hacer consistentes las disposiciones internas con las que dictaba el derecho internacional. En 1888, se organiza el cuerpo diplomático y se crean las misiones para ese servicio. Los nombramientos eran prerrogativa del presidente de la República y eran ratificados por el Senado. Se vuelve a reformar en 1896 para distinguir las funciones del cuerpo diplomático de las conferidas a las llamadas legaciones consulares. Las disposiciones para los cuerpos diplomático y consular eran distintas. El cuerpo consular se reforma de nueva cuenta en 1910 a fin de hacerlo depender sólo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), puesto que hasta ese momento también lo supervisaba la de Hacienda. Desde esos primeros intentos apareció claramente la tensión entre una propuesta de orden cualitativo de contar con un servicio profesional y el recurso presupuestal que se requería para ello, controlado por un ministerio distinto.²³⁴

²³³ *Ibidem*, p. 272.

²³⁴ María del Carmen Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", *op. cit.*, pp. 601-602.

La administración pública en el siglo XIX estuvo fuertemente condicionada y asociada a lo ocurrido en el sistema político del país. La débil estabilidad política que se encuentra vinculada a diversos acontecimientos: a los constantes cambios de gobiernos y a su relativa permanencia; las diferentes pugnas entre los conservadores y los liberales, sin que exista una predominancia de algunos de los bandos; la lucha por la forma de gobierno entre federalistas, centralistas y monárquicos; la inexistente continuidad en las funciones de las secretarías de Estado y sus cambios permanentes; la poca estabilidad de los funcionarios en sus cargos; y, la situación de crisis en que se encontraba la hacienda pública hasta la mitad del siglo. Todos estos elementos impidieron el crecimiento, desarrollo y nivel de especialización de las funciones administrativas.

Resulta contradictorio que sea en la etapa porfirista en sus dos períodos de gobierno —1877-1840 y 1884-1910— donde la administración pública alcanza un mayor grado de madurez, especialización y complejidad. Este proceso fue el resultado del crecimiento de las dependencias y entidades gubernamentales, así como de nuevas atribuciones y funciones que le fueron encomendadas. La burocracia cuenta con la estabilidad política para realizar sus labores y recibe puntualmente sus salarios. “Esta situación permitió un apropiado manejo de la hacienda pública, crecimiento del número de funcionarios y los inicios, de una etapa de mayor fomento económico mediante el otorgamiento de mayores incentivos a la inversión privada y extranjera. Destaca, por su importancia la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que generó frutos en el crecimiento de los renglones de ferrocarriles y carreteras”.²³⁵

El siglo XIX en México puede caracterizarse como “la victoria del Poder Ejecutivo contra el Poder Legislativo. La administración pública pasa de ser un organismo auxiliar del Legislativo, en un elemento esencial del presidente de la República”.²³⁶ Este proceso histórico llevó a la nación a una importante concentración de facultades al poder legislativo, que incluía una gran variedad de atribuciones propias del ejecutivo y que se encontraban atribuidas a las dos cámaras, a la excesiva centralización de funciones

²³⁵ José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, p. 16.

²³⁶ *Ibidem*, p. 17.

y atribuciones por parte del poder ejecutivo, en muchos casos a costa de los estados y municipios. Al mismo tiempo, la supremacía de los federalistas, en contra de los centralistas, acentúa más la importancia del aparato gubernamental como mecanismo de organización, fomento y prestación de servicios hacia la sociedad civil, como lo afirma Gordon Schaeffer (1955):

El primer siglo de independencia no produjo realmente cambios importantes en las principales características del gobierno. *El éxito del Poder Ejecutivo de la nación siguió dependiendo más del ejercicio del poder personal que del poder institucional.* Es cierto que durante el gobierno de Díaz comenzaron a aparecer los primeros indicios de una burocracia estable, pero ésta se hallaba atada de pies y manos al hombre cuyo poder personal hacía posible su existencia. No tenía raíces profundas en una estructura social y económica definitiva. *La relación entre el jefe político y los empleados de gobierno tuvo aún el carácter personal. Ni siquiera se basaba en la adhesión a un credo político común o a la afiliación a un partido institucionalizado.* El elemento personal que había dominado la administración pública de México desde la época de los virreyes era tan fuerte como antes.²³⁷

Pero si la profesionalización de la función pública —caracterizada por la permanencia en los empleos y la competencia de los agentes— constituye un objetivo para todos los reformadores, éstos se topan en todas partes con fuertes resistencias de parte de las autoridades políticas, apegadas al control que ejercen sobre el acceso a los empleos y las carreras administrativas, sea cual fuere el alcance, real o imaginario, de este poder.²³⁸ Esto se aplica en el caso mexicano, tanto en su etapa virreinal en Nueva España, como a lo largo de los procesos de Independencia, Reforma y Porfirista.

La paz impuesta había logrado que se generara riqueza, y México era conocido y respetado por la comunidad mundial. Sin embargo, la prosperidad era más aparente que real y sólo beneficiaba a un pequeño núcleo de mexicanos acaudalados y extranjeros. Las grandes mayorías estuvieron al margen del progreso, a pesar de que eran la fuerza de trabajo en que descansaban los

²³⁷ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 234 (las cursivas son mías).

²³⁸ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, p. 111.

avances económicos. Era natural que, en un régimen de gobierno, como el del Porfiriato, diseñado para concentrar la riqueza en pocas manos, frente a la miseria de las mayorías, se suscitaran con frecuencia verdaderas protestas de obreros y campesinos exigiendo justicia.

El primer siglo de independencia presentó pocos cambios en materia de combate a la corrupción y en la moralidad de los funcionarios públicos.²³⁹ La deshonestidad privaba en todos los niveles de la administración pública, de manera que el contrabando, el cohecho y el soborno proliferaron en forma pública y notoria, sin que el gobierno pudiera contener este mal, a pesar de la copiosa legislación que con tal propósito fue expedida. Siendo el comercio exterior la fuente más importante de los ingresos públicos, fue en las aduanas marítimas y fronterizas en donde el contrabando producía sus más perniciosos efectos y para evitarlo fueron adoptados las más severas sanciones, sin lograr con ellas resultados satisfactorios.²⁴⁰

En suma, es conocido el hecho que precipita a la Revolución mexicana: la sucesión presidencial de 1910, en la que las clases y los grupos dominantes caen en una crisis de legitimidad política. El caso de que dicha crisis se haga pública, que trascienda los estrechos límites oligárquicos, hace que sus repercusiones se extiendan a todos los niveles de la sociedad. Como lo menciona Diego G. López Rosado: “Puesto que el gobierno de Porfirio Díaz se muestra incapaz de ofrecer una salida a la crisis, el bloque en el poder comienza a desintegrarse, hasta desmoronarse por completo ante la embestida de la insurrección popular. Ésta, como también se sabe, no sólo liquida a los gobiernos de Díaz, Madero y Huerta, sino que destruye al Estado liberal oligárquico en el año de 1914”.²⁴¹

²³⁹ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 234.

²⁴⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, op. cit., p. 376.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 47.

Cuarta parte

La burocracia en el México posrevolucionario

V

La burocracia en el patronazgo caudillista del Estado posrevolucionario (1911-1920)

Cuando la Revolución mexicana de 1910-1917 concluyó, quedaba muy poco de la estructura burocrática que había llegado a ser la columna vertebral del régimen de Porfirio Díaz. Si la Revolución hubiera durado poco, o si sólo hubiera consistido en un cambio de dirigentes en las más altas esferas de jerarquía gubernamental, habría sido posible conservar sustancialmente la antigua organización y su personal. La lucha se alargaba de manera interminable en tanto que una facción que participaba en aquélla se adueñaba del poder tan sólo para que otra se lo arrebatara.¹ “Cada vez que un jefe triunfante lograba dominar la situación, llevaba consigo hordas de vivales que sólo deseaban obtener el máximo beneficio de la orgía temporal del poder político y militar, recompensa de su adhesión y apoyo”.

¹ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, p. 273.

En la anarquía prevaleciente a partir de 1913, el gobierno nacional virtualmente dejó de existir por la inestabilidad política y que no había una fuerza dominante. De acuerdo con Guerrero (1992): “En el siglo xx, la Revolución de 1910 suprimió muchos de los obstáculos al desarrollo del capitalismo moderno y abrió paso a una intervención del Estado, que junto a la Reforma del siglo XIX, que amplió su actividad al suprimir el poder de la iglesia y recuperar todos sus atributos, penetró hasta el fondo de una sociedad estancada y de su convulsión surgió el México moderno”.²

La Revolución de 1910 significó un cambio radical del país, que produjo transformaciones muy notables en el servicio público. Cuando los revolucionarios asumieron el poder y se abocaron a establecer las instituciones necesarias para el país, aún eran perceptibles las huellas de la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública. Esta experiencia culminada en 1917, puede haber inspirado proyectos similares iniciados poco después. En contraste al Porfiriato, renuente al servicio civil, los primeros gobiernos de la Revolución, que conocieron todo tipo de reivindicaciones profesionales, fueron receptivos al necesario advenimiento del servidor público profesionalizado,³ aunque a la larga no lo consumaron por razones políticas. De acuerdo con Guerrero (2011):

A partir de la Revolución empieza a tomar forma en México, una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de gobierno que traían consigo desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos. El movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo frente al capital, la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, en comparación con la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, pues no puede negarse que el servidor del Gobierno es, en cierto modo, un asalariado.⁴

² Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, p. 116.

³ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 335.

⁴ Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, p. 151.

En el periodo de 1911-1920, la burocracia contribuye a la formación del Estado nacional. En el patronazgo militar como ejerce un control político, Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920) consolida el patronazgo caudillista y sienta las bases del Estado Posrevolucionario. En la modernización surgen los primeros rasgos de la mejora de la administración pública: reformas administrativas después de 1910: creación de los Departamentos Administrativos; el decreto que crea ocho Secretarías de Estado (1913); atribuciones del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917 las cuales implican nuevas actividades de la administración pública; la Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917) que muestran nuevas tareas estatales. Mientras que en la profesionalización son relevantes los avances en el servicio exterior mexicano y en el reciente creado Departamento de Contraloría.

En este contexto, debe examinarse la herencia del Porfiriato en la Revolución.⁵ En abril de 1917, se expidió la primera disposición que dio arreglo a la administración pública federal. “En el periodo de 1917-1930 la gran mayoría de los servidores públicos fueron reclutados con antelación a la integración de las dependencias federales revolucionarias. Había 5,168 servidores de género masculino y 1,392 de género femenino que tenían entre 20 y 30 años de labores del gobierno y 60 varones y 8 damas con más de 50 años; es decir, que se remontan a tiempos anteriores al Porfiriato”.⁶

En México, el desarrollo de la Administración pública está estrechamente supeditado con la función económica del Estado —rectoría del Estado— la cual ha sufrido cambios significativos durante el siglo XX, por lo que ya sea como instrumento subordinado al régimen político o como función autónoma técnica, la burocracia desempeña un papel relevante en la formación y dominio del patronazgo.

Afirma Guerrero (2011) que si se considera la fecha de hechura del Censo de empleados (1930), todos los empleados con menos de 20 años de servicio en su mayoría no son una herencia profiriana, sino que fueron reclutados

⁵ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 344. Hay que anotar que “la Universidad Nacional de México fue fundada en ese mismo año, pero desde antes las escuelas que la formaron estaban agrupadas en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, bajo la autoridad de Justo Sierra, progenitor de la misma. El propio Sierra había diseñado su organización desde 1903. La revolución comenzó en 1910 y se consolidó dentro del proyecto de formación nacional, en la Constitución de 1917”.

⁶ *Ibidem*.

de la Revolución. Esto explica el incentivo para sustituir a la desaparecida carrera de Perito Empleado, por la de Contador Fiscal establecida por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)⁷ —que asimismo “competía con la de Contador Público que ofrecía la ESCA— para sentar las bases al servicio civil y profesionalizar con carreras universitarias especializadas a una administración pública en expansión”.⁸ Particularmente la década de 1920 se caracterizó, “por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público representado por cuatro tendencias relacionadas entre sí”.⁹ Por ello:

En primer lugar, la identificación del servicio civil como una “necesidad social sentida”, observada por un doctrinario; es decir, una personalidad capaz de sintetizar como iba las circunstancias y problemas de una época, convirtiéndolos en la propuesta de un conjunto de soluciones posibles. En segundo lugar, un proyecto encaminado a ese mismo fin encauzado por los empleados civiles mismos, a través de organizaciones que conjugaran una energía social en movimiento. En tercer lugar, el establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de las instituciones académicas, que resolvieran el problema de la construcción, trasmisión y divulgación del conocimiento administrativo, que sirviera de materia prima para los programas académicos. En fin, la voluntad del poder público para expedir una ley del servicio civil que coronara todas esas fuerzas sociales en juego.¹⁰

Por su parte, Dreyfus (2012) afirma que “la historia nos muestra que la emergencia de la burocracia procede de luchas políticas que tienden a aislar a los funcionarios de la influencia de los gobernantes, para quienes la distribución de los puestos y empleos constituía un recurso político”.¹¹ En el caso de México, el patronazgo fue un recurso público para la conformación

⁷ Archivo de la Secretaría de Educación Pública. Escuela Superior de Administración Pública (1923), “Contadores Públicos Fiscales”. Copia del oficio del 23 de abril de 1923, remitido por el Comité de Estudios de Contabilidad Pública, al director de Enseñanza Técnica y Comercial.

⁸ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 344.

⁹ *Ibidem*, p. 335.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 335-336.

¹¹ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, pp. 19-20.

del Estado nacional y en la creación de los partidos políticos como sistemas clientelares. Dos condiciones esenciales para la formación del Estado moderno, que debido a que la burocracia no estaba organizada esta fue cooptada, dominada y subordinada por el sistema de patronazgo producto del proceso revolucionario como sistema político.

Aunque la democratización de los sistemas políticos -a través de la ampliación progresiva del derecho de sufragio- haya reducido particularmente los beneficios efectivos que podía proveer el *patronazgo*, esto no fue suficiente para poner fin a esta práctica. Las reglas que guían el estatus de los funcionarios, aunque se corresponden con las que caracterizan a la burocracia como organización racional, fueron pensadas en principio como medios de neutralizar los mecanismos de influencia a los que están sometidos los nombramientos y las carreras de los agentes públicos. Estas reglas varían de un país a otro [...] toman sentido en la articulación de la historia política y social y de la representación que cada sociedad se fue forjando del rol del Estado.¹²

Entonces “si la burocracia está caracterizada por la profesionalización y la neutralización política, estos criterios postulan también su automatización, no sólo con relación a quienes están en el poder sino también como institución”.¹³ Situación contraria en el caso mexicano a lo largo del siglo XX, debido a que la burocracia sirvió como un mecanismo de formación y control del Estado. La burocracia como cuerpo profesionalmente heterogéneo, constituye prácticas y reglas de conducta, propias de una cultura, costumbres y valores propios —diversos según el país— que contribuye a la legitimización de su acción. “Como parte integrante del Poder Ejecutivo, la administración —cuyas funciones en esa época son modestas y el personal poco numeroso— está investida de ahora en más con la misma legitimidad que el sistema político, del cual es un elemento más, y como él, está sometida a las disposiciones constitucionales que le conciernen”.¹⁴

Por todo lo anterior, en este capítulo quinto se describe la formación del segundo Estado —el Posrevolucionario— que abarca tres grandes períodos: el primero, como parte de la Revolución Mexicana —Francisco I. Madero (1911-

¹² *Ibidem*, p. 20 (cursivas mías).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 45.

1913) y Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920)— hasta la dictadura de Huerta (1913-1914). En el capítulo se describen la creación de los Departamentos Administrativos después de 19110; los diferentes cambios en la Ley de Secretarías (1913, 1917, 1926 y 1928); las atribuciones del poder ejecutivo como parte de la publicación de la Constitución de 1917; la creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) (1922); la creación de organismos como el Departamento de Contraloría en (1925) como restablecimiento del servicio civil (1925); y la importancia del control y el nombramiento en la administración pública. La burocracia mexicana forma parte de los instrumentos para la consolidación del Estado y contribuye en su expansión en las nuevas tareas que asume el Estado como la industrialización y la modernización económica.

Patronazgo caudillista: la formación del Estado posrevolucionario y la expansión de la burocracia

Durante el Porfiriato, la Administración pública aumentó en tamaño e importancia, tanto como instrumento del Estado, para cumplir con sus funciones y como mecanismo de ascenso social, de control y reparto político. Mediante el aparato administrativo se hacían cumplir las órdenes del presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país. Con ello, se lograba imponer la presencia nacional del Estado, a la vez que se integraba a éste sectores sociales que hallaron en la administración pública una vía de ascenso social y de enriquecimiento, lo cual generó núcleos de poder y de lealtad política a los que recurría el presidente cuando era necesario.¹⁵

¹⁵ Sergio Miranda Pacheco, “Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, pp. 435-436. “Basta con hechar un vistazo a la correspondencia que recibía diariamente el general Díaz para percatarse de cómo la obtención de un puesto en la estructura administrativa nacional, desde la municipal hasta la federal, estaba sujeta a la voluntad del presidente, lo cual convirtió a la administración pública en un mecanismo clientelar que se consolidó y perdió toda la relación con los principios de responsabilidad pública, y, virtualmente, en un poderoso factor de descontento social y causa del levantamiento armado contra el régimen”.

Esta estructura administrativa y su funcionamiento clientelar permanecieron sin grandes cambios durante y después del triunfo de la Revolución, pues la administración pública continuó funcionando como recompensa de lealtades políticas dañando así el espíritu de servicio que debía prevalecer entre los funcionarios. Los poderes de nombramiento de la mayoría de los cargos públicos establecen un patronazgo caudillista donde los militares en el poder como Díaz, establecían un sistema clientelar de voluntades. Bajo su prolongado gobierno.

Como consecuencia del triunfo revolucionario de 1910, el general Porfirio Díaz presentó su renuncia en mayo de 1911. Madero, en su carácter de presidente provisional, procedió a nombrar a su primer gabinete, conforme a la división funcional del gobierno porfirista. Sin embargo, para efectos de una transición estable entre los revolucionarios y el gobierno, se acordó que el cambio del Ejecutivo fuera hecha por la vía institucional.¹⁶

En atención a que lo previsto para el caso era el ascenso del poder del Secretario de Relaciones Exteriores, Madero aceptó y desistió de su intento, por lo que fue nombrado como presidente interino Francisco León de la Barra, quien conservó la estructura gubernamental del porfirismo y su gabinete quedó integrado con elementos de filiación maderista, aunque no todos ellos identificados con la causa revolucionaria, incluyendo al mismo presidente, lo cual obstaculizó la coordinación necesaria para el restablecimiento del orden en la función pública, los cambios estructurales que demandaba la Revolución.¹⁷

Para Medina (2017), la etapa armada de la Revolución mexicana incluye: “la revuelta maderista, que dura apenas cinco meses; la etapa de la lucha constitucionalista en contra de la usurpación de Huerta (1913-1914); la contienda de facciones, en la cual se enfrentan los carrancistas a las fuerzas de Villa y Zapata enfrentan los carrancistas a las fuerzas de Villa y Zapata (1915-1919) y termina con la insurrección de Obregón contra Carranza”.¹⁸ Al respecto:

¹⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, p. 393.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, p. 23.

Una revolución triunfante no es lo mismo que una exitosa. Una revolución triunfa en el momento en que derrota militarmente al régimen que ha combatido. Una revolución tiene éxito cuando trasmuta el poder revolucionario en base social y política de apoyo y fortalece la estructura institucional del nuevo régimen. Las dos principales revoluciones del siglo XX, la soviética y la china, contaron con un partido previo a su triunfo para emprender la reconstrucción. Sin negar las evidentes complicaciones, esta tarea se facilitó porque preexistía un partido comunista que se dedicó a construir la nueva sociedad con una disciplina férrea y una ideología precisa. La evidente diferencia de la Revolución mexicana es la creación de un partido 10 años *después* de haber triunfado.¹⁹

Francisco I. Madero fue en cierta medida víctima de esta manipulación política de la administración pública, pues en aras de una pronta negociación para el restablecimiento de la paz en el país, había aceptado la permanencia de la organización de la burocracia porfirista en sus puestos, lo cual devino en uno de los factores que minó su autoridad y encaminó la conspiración contra su gobierno. Con este antecedente, a pocos días de haber sido depuesto y asesinado el presidente Francisco I. Madero, amparado en el Plan de Guadalupe del 26 marzo de 1913, Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del poder Ejecutivo Federal, desconoció “todas las disposiciones y actos emanados de los tres poderes del llamado Gobierno del General Victoriano Huerta, así como de los Gobiernos de los Estados que lo hubieren reconocido o lo reconocieren”.²⁰

La Revolución mexicana trajo consigo algunas novedades que habrían de influir decisivamente para que el caudillismo durara poco tiempo y también para que las relaciones de poder se modernizarán rápidamente. “La primera novedad fue la clase de políticos civiles que aparecen a lo largo y ancho del país en la cauda de la etapa armada de la Revolución que se muestra de inmediato menos dispuesta que sus predecesores del siglo anterior a someterse en forma definitiva a los caudillos revolucionarios. En parte la retórica misma de la Revolución, que se había orientado a destruir al caudillo al cual los nuevos jefes revolucionarios querían imitar a diversas escalas de

¹⁹ *Ibidem*, p. 54 (cursivas del autor).

²⁰ Sergio Miranda Pacheco, “Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923”, *op. cit.*, p. 436.

influencia”.²¹ Pero sobre todo influyó la novedad del gremialismo, tercamente reprimido por las autoridades porfirianas, pero el cual ya se encontraba presente en diversas manifestaciones desde el último tercio del siglo XIX.

El agrarismo y el obrerismo fue asumido, utilizando y liderado por grupos políticos locales, civiles en su mayoría, que impusieron un perfil social a la Revolución mexicana, importante a partir de entonces para la legitimación del poder. También definieron las tensiones políticas entre el centro y los estados, así como la articulación de agrupamientos “partidistas”, cada vez más amplios, mismos que se orientaron a defender la capacidad de acción y autonomía de los grupos estatales frente a un gobierno federal que buscaba reimplantar un verdadero poder nacional.²²

Las cuestiones relacionadas con el tema electoral se encontraba entre las primeras disposiciones revolucionarias, tema central en las reivindicaciones políticas relevantes.²³ Las adecuaciones electorales se complementaron mediante la reforma constitucional de 1912, en la cual Madero instauró la elección directa de diputados y senadores. Al triunfar la revolución constitucionalista, Carranza introdujo la elección directa del presidente de la República. Otra innovación en esta materia, fue la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, instrumento orgánico de las disposiciones electorales de la Constitución recién promulgada. Esta ley dio carácter permanente al padrón electoral, aunque conservó un alto grado de descentralización el cual probó ser desastroso en el futuro.²⁴

Si bien los jefes políticos desaparecieron tras el triunfo de la Revolución, los presidentes municipales tomaron, por mandato de ley, su lugar en el terreno electoral al otorgarles las competencias que más se prestaron para la manipulación electoral: elaboración del padrón, instalación de casillas y establecimiento de los colegios municipales sufragáneos. Por su parte, los gobernadores de

²¹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 55.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, p. 165.

²⁴ *Ibidem*, pp. 165-166.

acuerdo a dicha ley, estaban facultados para establecer la división distrital del estado.²⁵

Para Alvarado (1990), el Estado posrevolucionario mexicano había sido analizado desde muy visiones globales, así como estudios locales que habían intentado corroborar o refutar grandes tesis sobre el régimen político nacional. “En las distintas estrategias utilizadas para explicar los orígenes del Estado hay, sin embargo, tres puntos de interés común: primero, la constitución del régimen político y del estado contemporáneos; segundo, el papel de las “regiones” o de movimientos políticos locales dentro del sistema global” y, finalmente, la articulación, el enlace de ambos.²⁶

Con el tiempo, el desmantelamiento de muchos caudillismos “acabó con sus aspiraciones de autonomía regional, y los obligó a participar dentro de las instituciones creadas por ellos mismos en el gobierno nacional, como en el partido oficial”.²⁷ De este modo, desde el constitucionalismo se puede observar la forma en que se fueron integrando coaliciones nacionales, que a su vez construyeron un poder interregional. Luego, las sucesivas coaliciones promovieron la reordenación política del país. “La materia prima con que contó Calles, antes que el caudillismo militar, fueron esas múltiples organizaciones campesinas, obreras, y sus dirigentes. La opción no era tanto un tipo de liderazgo personal, sino garantizar la articulación del orden político a la vez que la preeminencia local; establecer formas pacíficas de gobierno y alternancia políticas nacionales, tensiones con las cuales se construyó el sistema político mexicano”.²⁸

Burocracia en el patronazgo del Estado prerrevolucionario

Para Weber (2010) está claro que “el desarrollo de las tareas administrativas siempre ha sido terreno apto para la burocratización de una administración. En el área de la política, el gran Estado y el partido de masas son el terreno

²⁵ *Ibidem*, p. 166.

²⁶ Alvarado M., Arturo, *México en el umbral del milenio*, p. 47.

²⁷ *Ibidem*, p. 60.

²⁸ *Ibidem*.

clásico para la burocratización”.²⁹ Para él, la perduración de una gran Estado ya existente, no siempre han estado unidas a una estructura burocrática del mismo. En algunos imperios de la antigüedad ambos rasgos han coexistido.

Este proceso histórico administrativo en el Estado mexicano posrevolucionario es evidente. La Constitución de 1917 establece un nuevo tipo de Estado lo que supone la exigencia de una burocracia dedicadas a las tareas administrativas del nuevo gobierno. La creación de nuevas secretarías de Estado y Departamentos Administrativos como parte de las nuevas atribuciones del poder ejecutivo federal en la Constitución de 1917, así como las repuesta a las necesidades sociales prevalecientes. Por ello, Weber (2010) señala que “desde un punto de vista técnico es obvio que el gran Estado moderno depende totalmente de una estructura burocrática. Cuanto más grande sea el Estado, y cuanto más sea o devenga una gran potencia, más necesariamente estará en ese caso”.³⁰

El patronazgo ha sido durante mucho tiempo una característica de la administración pública mexicana. Desde la instauración del llamado “régimen de la Revolución”, en la década de 1920, el uso habitual del poder de nombramiento discrecional de cargos no electivos en el sector público (legal o no) se ha convertido en el principal mecanismo por el cual los funcionarios públicos ingresaban, se promocionaban y movilizaban en el gobierno.³¹ El patronazgo se convirtió en una vía directa y política para ingresar a la burocracia.

Dentro del periodo preconstitucional, el año de 1916 resulta muy significativo en materia de estructura y funcionamiento de la administración pública, pues durante éste el primer jefe del Ejército constitucionalista y encargado del poder Ejecutivo, Venustiano Carranza, promulgó importantes decretos y leyes que reformaron la administración pública y que tendrían continuidad ya restablecido el orden constitucional.³² Cuando se diseña el orden constitucional de 1917, Carranza expide, en su condición de presidente

²⁹ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, p. 45.

³⁰ *Ibidem*, p. 48.

³¹ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, p. 145.

³² Sergio Miranda Pacheco, “Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923”, *op. cit.*, p. 437.

de la República, el 31 de diciembre de 1917, la Ley de Secretarías de Estado que también considera a diversas instituciones administrativas.³³

Para Cosío Villegas (1973) los historiadores concuerdan en dividir el estudio de la Revolución Mexicana en tres etapas claras. Estas etapas son:

La “destructora”, que va de 1910 a 1920, cuando la tarea principal es acabar con el antiguo régimen porfiriano e idear el marco teórico de la Constitución de 1917, dentro del cual debía edificarse la nueva sociedad que la Revolución se había propuesto. La segunda, de 1920 a 1940, la llamada etapa “reformista” porque en ella se comienza a aplicarse la reforma agraria, se fortalecen las organizaciones obreras, renace la educación y la cultura, se fundan instituciones como el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, las Escuelas Agrícolas Regionales, entre otras. Por último, la tercera, que comienza de 1941 y concluye en 1970, ha sido llamada “de consolidación” o de “modernización”, si bien el nombre más gráfico o descriptivo sería de “estabilidad política y de avance económico.”³⁴

En este capítulo, se describe la primera etapa que corresponde a la etapa “destructora” que busca acabar con el viejo régimen y destaca la publicación de la Constitución de 1917. Como en otras revoluciones, la primera tarea fue reconstruir y reorganizar al ejército revolucionario, con el riesgo de qué como colectividad se impusiera al nuevo poder público surgido de la propia Revolución. Esta inmensa tarea se inició en 1920 y culminó, con diversas acciones para jubilar, retirar y disminuir el gasto militar, hacia finales del decenio de 1940. Un primer sector relevante que fue modernizado fue el ejército: “El propósito de profesionalizar y reducir los efectivos del ejército para suplir las funciones del disuelto ejército y asumir las funciones del recién disuelto ejército federal porfirista. Y esa lógica partía del

³³ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, *op. cit.*, p. 29. Del siguiente modo: Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo y la Procuraduría General de la República. Los departamentos que formaliza son Contraloría, Universitario y de Bellas Artes, Salubridad, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y Estadística.

³⁴ Daniel Cosío Villegas, “El momento actual”, en *Historia mínima de México*, p. 157.

convencimiento de que entre más profesional es un ejército, menos probabilidades existen de que irrumpen violentamente en la vida política”.³⁵

El gobierno que nace de la Revolución y promulga la Constitución de 1917, no pudo en algunos casos aplicarla sino hasta el fin de la década de 1930. Las prioridades políticas predominaban sobre cualquier otra consideración, incluyendo la aplicación estricta de las normas legales. Los primeros gobiernos revolucionarios quedaron sometidos a fuertes presiones exógenas y endógenas que amenazaban su propia estabilidad y aun su propia existencia.³⁶ La modernización de la administración pública y su profesionalización quedaron como marginadas como prioridades del Estado posrevolucionario.

En el caso de México, es a partir de la Revolución, el sistema político se sustentó en un pacto entre las distintas clases sociales. La rectoría del Estado se convirtió en un instrumento gubernamental para intentar acortar la distancia entre los que tenían más y los que tenían menos, y menguar las desigualdades, al tratar de hacer más compatible el desarrollo capitalista y las metas del crecimiento económico con las exigencias de justicia social y de un régimen democrático. La rectoría estatal se fortaleció cuando se le incluyó en el texto constitucional, con los cambios en la forma y organización del Estado interventor.³⁷

De este modo, el movimiento armado de la Revolución duró propiamente tres lustros y no puede hablarse de una paz estable sino hasta el año de 1925. A partir de esta fecha, las autoridades se encontraron frente al problema del profundo quebranto que sufrió la economía, por la desorganización de la industria, de la agricultura y de las comunicaciones, como consecuencia lógica de la propia guerra. Por ello, todos los planes gubernamentales debieron hacerse pensando en la necesidad de llevar a cabo la rehabilitación integral de la nación.³⁸

³⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 23-24.

³⁶ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 76.

³⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, p. 29.

³⁸ Diego G. López Rosado, “Panorama histórico de la Revolución mexicana”, en *Investigación Económica*, p. 277.

Francisco I. Madero (1911-1913) y su gobierno transitorio

En los Tratados de Ciudad Juárez fue pactado que Porfirio Díaz sería sustituido, de acuerdo con la Constitución de 1857, por su secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barrera, reconocido diplomático, quien gobierna tan sólo unos meses (25 de mayo al 6 de noviembre de 1911).³⁹ “Éste tendría como principales responsabilidades llevar a cabo el desarmen y la desmovilización de las fuerzas maderistas y organizar nuevas elecciones. Lo primero fue muy complicado, ya que se calcula en 60 000 el número de rebeldes, de los que sólo 16 000 fueron organizados en nuevos Cuerpos Rurales. El resto regresó a la vida civil y pacífica”.⁴⁰ Respecto a las nuevas elecciones, Garciadiego (2006) afirma que

Madero decidió transformar el Partido Nacional Antirreleccionista en uno llamado Partido Constitucional Progresista. Decidió que para esta segunda elección su compañero de fórmula ya no sería Vázquez Gómez, sino José María Pino Suárez, abogado y periodista. Pese a todo, éste obtuvo un triunfo arrollador en las elecciones de octubre de 1911, aunque llegó al poder presidencial luego de haber perdido potenciales colaboradores experimentados.⁴¹

En esta etapa, se “convocó a elecciones y la fórmula Madero-Pino Suárez, postulaba por el Partido Constitucional Progresista, triunfó en los comicios de octubre de 1911 y en noviembre inició su gobierno contando con un respaldo popular y en un aparente ambiente de tranquilidad política”.⁴² Madero aceptó la paz, pues su objetivo de sucesión presidencial estaba logrado, además de que se brindaban múltiples concesiones a los revolucionarios del norte. Para Madero la paz implicaba que se habían sentado las bases para la instauración de la democracia.⁴³

³⁹ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, p. 211.

⁴⁰ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, p. 37.

⁴¹ *Ibidem*, p. 39.

⁴² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, pp. 393-394.

⁴³ Manuel Quijano Torres, “Revolución social y Administración pública: el papel del movimiento armado en 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 395.

No obstante, el gobierno maderista tuvo serios problemas para llegar a una constitución orgánica sólida, lo que impidió que adoptara un programa completo y constructivo. Además, la inclusión en los puestos de mando de personas no identificadas en la administración pública con la Revolución dio lugar a la defección de numerosos grupos armados.

Madero asumió la presidencia el 6 de noviembre de 1911, con José María Pino Suárez en la vicepresidencia y con la idea de que el cambio político daría pie a la transformación social que el país requería. Con su llegada nacía la esperanza de que se creara un gobierno de instituciones, dejando atrás a la dictadura y el gobierno personal. Madero quería que el capital extranjero siguiera invirtiendo en el país, sobre todo después de la cuesta económica que había provocado el movimiento armado, por lo que los objetivos primarios de su administración fueron: modernizar la planta productiva y elevar la productividad de las haciendas entregando extensas parcelas de tierra a quienes lo secundaron en el movimiento armado y así calmar los ánimos revolucionarios.⁴⁴

Madero intentó implantar un programa de gobierno de servicio, no obstante, toda la administración pública, así como los poderes de la Unión, estaban en manos de funcionarios pro Díaz. Durante este periodo comenzaron a surgir distintos tipos de movimientos obreros que marcaron el inicio de su lucha. Ante tal situación, los secretarios de Gobernación y de Fomento llevaron a cabo una reunión con patrones y trabajadores de 115 fábricas, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo. Por ello, el 15 de diciembre de 1911, Madero creó el Departamento del Trabajo, adscrito a la Secretaría de Fomento con el objetivo de mediar situaciones obrero-patronales.⁴⁵

Madero siempre fue respetuoso de la autonomía del ámbito municipal, sin embargo, faltó impulsar una política fuerte y justa como lo exigían los zapatistas, pues la repartición de tierras nunca la realizó Madero era muy analítico y pensó que primero era necesario hacer un estudio de la situación que guardaba el campo para llevar a cabo no sólo la repartición de tierras, sino una justa reforma agraria. Aunque publicó varios decretos que no tuvieron la aceptación social necesaria entre los zapatistas y luchadores

⁴⁴ *Ibidem*, p. 396.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 397.

del campo.⁴⁶ Medina (2017) cita a José Vasconcelos, quien afirmaba que “la aparente debilidad de carácter de Madero, evidente en su política de conciliación hacia grupos y personajes, aparte del ejército porfirista, del antiguo régimen, se basaba en una profunda convicción de que era la mejor forma de evitar el regreso del caudillismo provincial y salvar la patria del caos”.⁴⁷ Por ello:

La revolución maderista quedó en pequeña escaramuza comparada con la revolución constitucionalista y la lucha de facciones que la sucederían. Militarmente esas dos fases constituyen la verdadera etapa armada de la Revolución; políticamente destacan por su profundo proceso centrífugo del poder que impuso en el país. Las relaciones de poder del antiguo régimen —compleja trabazón de amistades, compadrazgos y distribuciones acordadas de esferas de poder— fueron hechas a un lado y sustituidas por otras de igual naturaleza por los jefes militares revolucionarios que se perfilaron como hombres fuertes en estados y regiones.⁴⁸

La presidencia de Madero, iniciada a finales de 1911 y concluida violentamente en febrero de 1913, se distinguió por las transformaciones políticas a que dio lugar. “Llegaron al gabinete jóvenes pertenecientes a un sector social inferior al de los ministros porfirianos, lo que suponía varias ideologías”.⁴⁹ La libertad electoral impulsada por Madero y el derrumbe del grupo porfirista permitieron la llegada de una nueva clase de políticos con gobernadores, los diputados y senadores muy diferentes a los anteriores. “[...] tuvo gran importancia el desplazamiento de los viejos jefes políticos por nuevas autoridades locales electas libremente. Si a esto se agrega la integración de los nuevos cuerpos Rurales, conformados por ex rebeldes antiporfiristas, tendrá que aceptarse que la salida de Díaz trajo, a la vuelta de algunos meses, la transformación de casi toda la pirámide de poder.”⁵⁰

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 55.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., p. 40.

⁵⁰ *Ibidem.*

El presidente Francisco I. Madero destacaba la importancia de la enseñanza de los servidores públicos “para obtener un buen servicio, procurando la mayor idoneidad en el personal”, en el ramo de la Secretaría de Instrucción Pública, “hasta donde se lo permiten sus facultades, concede aumento de sueldos, ascensos, jubilaciones y todas las demás franquicias que contribuyen a la prosperidad de ese personal”.⁵¹ Al respecto, el presidente Madero, en su primer informe de gobierno ante el Poder Legislativo en abril de 1912, declaraba que

Las relaciones entre el Poder Judicial de la Federación y el Poder Ejecutivo se han mantenido cordialmente, sin que jamás se hayan traspasado los lindes de las facultades constitucionales de uno y otro poder. El Ejecutivo no ha omitido esfuerzo por dignificar la alta función de la justicia, para lo cual se ha valido de los dos medios únicos: mejorar el personal de la judicatura y abstenerse de hacer la más leve indicación que pudiera influir en las determinaciones de los tribunales.⁵²

Al triunfar la Revolución, por una parte, Francisco I. Madero asumió la presidencia de la República, después del periodo provisional de Francisco León de la Barra. “Madero organizó la administración pública en ocho secretarías: 1) Relaciones Exteriores; 2) Gobernación; 3) Instrucción Pública y Bellas Artes; 4) Fomento; 5) Comunicaciones y Obras Públicas; 6) Hacienda, Crédito Público y Comercio; 7) Guerra y 8) Marina”.⁵³ Una nueva estructura para la administración pública federal y para su gobierno en tiempos de reconstrucción nacional y de nuevas demandas de la sociedad.

En los 14 meses en que estuvo al frente del Ejecutivo, fue elaborado un proyecto para el desarrollo de Baja California; un proyecto de Ley Forestal; constituyó la Comisión del Lago de Texcoco; organizó política y municipalmente al

⁵¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, vol. 1, 1824-1920. Guadalupe Victoria-Venustiano Carranza, en *200 años de Administración pública en México*, p. 438.

⁵² *Ibidem*, p. 433.

⁵³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 399.

Distrito Federal, buscó la forma de reorganizar el gobierno de los territorios; creó la Caja Postal de Ahorros; fueron organizadas estaciones agrícolas experimentales; creó la Academia Nacional de Medicina; reorganizó la Dirección General de Correos; instituyó el Directorio Postal; reorganizó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura y reorganizó el servicio de faros.⁵⁴

Por otra parte, una de sus primeras acciones de Madero fue la reorganización del ejército mediante una nueva Ordenanza General que permitió una mejor organización del ejército, primero para tener un mayor control político y segundo para disminuir los costos del ejército: “[...] creó la Junta Superior de Guerra y estableció el servicio militar obligatorio. La Comisión Nacional Agraria fue creada para solucionar el problema de la pequeña propiedad, así como la conservación y fomento de bosques, el uso de las aguas y la colonización; reorganización de la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria, así como que ordenó estudiar la forma de organizar y establecer escuelas rudimentarias en todo el país. Dentro de la Secretaría de Fomento se creó el Departamento del Trabajo con una planta de 12 empleados”.⁵⁵

Madero y las nuevas autoridades trajeron proyectos novedosos en materia agraria y obrera. En cuanto al tema laboral, “Madero fue respetuoso de los derechos organizativos de los obreros, pretendió que éstos mejoraran sus salarios y condiciones social sin afectar a las empresas, por lo que creó el Departamento del Trabajo. El resultado fue que durante 1912 aumentó el número de las organizaciones obreras y hubo muchas huelgas”.⁵⁶ Había una preponderancia del sector de los obreros de los otros sectores como los campesinos.

La presidencia de Francisco I. Madero transformó las prácticas políticas más democráticas: hubo elecciones libres y libertad de expresión; el Poder Ejecutivo dejó de dominar al Poder Legislativo y al Poder Judicial. El poder central dejó de imponerse a las autoridades estatales y locales. “Con toda esa libertad electoral, la mayor experiencia y organización los viejos políticos del viejo régimen permitieron que éstos vencieran en algunas

⁵⁴ *Ibidem*, p. 400.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., p. 41.

contienda —electorales, parlamentarias y publicitarias— a los políticos de nuevo cuño, inexpertos y carentes de un programa coherente y propositivo que los cohesionara”.⁵⁷

A finales de 1912 y principios de 1913, Madero empezó a sentirse consolidado, imaginando que finalmente había alcanzado la estabilidad política permanente. Justificaba su optimismo el hecho de haber derrotado a cuatro rebeliones armadas.⁵⁸ “Fue hasta que el nuevo caudillo militar, Victoriano Huerta, asumió el mando de ese movimiento, llamado la Decena Trágica, cuando Madero fue fatalmente asesinado”.⁵⁹ El acuerdo de los golpistas victoriosos conocido como el Pacto de Ciudadela o el Pacto de la Embajada, por haber sido firmado en las instalaciones de la representación diplomática norteamericana.

La dictadura de Victoriano Huerta (1913-1914)

El movimiento de Madero intentó realizar una reforma administrativa que, aunque inconclusa, fue paradójicamente secundada por Victoriana Huerta, aunque no de la mejor manera. Finalmente, Huerta coincidió con la necesidad de reorganizar la administración pública federal. El Pacto de Ciudadela planteaba que Huerta asumiera la presidencia interina para después convocar a elecciones a fin de que el ganador fuera Félix Díaz. Pero Huerta tenía claro que él quería la presidencia y comenzó a deshacerse de sus enemigos políticos e inició su gestión administrativa de acuerdo con sus ideas de pacificar y reordenar el país.⁶⁰

La escisión de los grupos revolucionarios con el gobierno socavó la fuerza popular de Madero. Los intereses extranjeros intervinieron en los

⁵⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁵⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, p. 20: “[...] con el triunfo de la Revolución en su versión maderista feneció el primer Estado nacional, para dar lugar al segundo, el *Estado posrevolucionario*. Este Estado empieza por ser definido en la Constitución de 1917, que incluye los derechos de las nuevas fuerzas despertadas en la sociedad, y sienta las primeras bases para la posterior intervención estatal en la economía”.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 51.

⁶⁰ Manuel Quijano Torres, “Revolución social y administración pública: el papel del movimiento armado en 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas”, *op. cit.*, p. 401.

asuntos internos del país, propiciando y facilitando las acciones contrarrevolucionarias de los partidarios del régimen porfirista incrustados en el gobierno maderista. La combinación de ambos factores dio como resultado la usurpación del poder público y el encuentro del gobierno y las fuerzas federales contra los grupos revolucionarios. “Madero fue desconocido en febrero de 1913 por el Pacto de la Ciudadela, celebrada entre Victoriano Huerta y Félix Díaz. Madero fue asesinado junto con Pino Suárez y fue sustituido por el Secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin, quien entregó de inmediato el mando al general Victoriano Huerta”.⁶¹

El 19 de febrero de 1913, Victoriano Huerta asumió la presidencia interina de la República y, el 22 de febrero, hizo público su programa de gobierno en el cual instaba a las fuerzas revolucionarias a dejar las armas. Zapata lo desconoció desde un inicio e intensificó su lucha contra el ejército. Sin embargo, Orozco sí entró en pláticas y reconoció al gobierno el 27 de febrero de 1913. Para no tener oposición, Huerta mandó al aspirante presidencial, Félix Díaz, a la embajada de México en Japón. Destituyó de su gabinete a todos aquellos que tenían simpatía por Díaz o Madero y pretendió disolver los poderes Legislativos y Judicial, asesinando a todo aquel que se le opusiera.⁶²

Por su parte, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, se negó a reconocer a Huerta y convocó a los demás gobernadores a desconocerlo mediante el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913. Dicho plan desconocía al gobierno golpista y convocaba a la legalidad. Pero éste no buscaba más que derrocar a Huerta, ya no contenía una ideología propia. Se fundaba en la Constitución de 1857, no requería la repartición de la tierra ni la instauración de la democracia, ni mucho menos una reforma integral para el país.⁶³

El primer gabinete de Huerta se nombraría con el acuerdo de Félix Díaz y de Rodolfo Reyes, líderes del cuartelazo. “Así, comenzó siendo una amalgama de casi todos los grupos políticos antimaderistas. El gabinete de Huerta es prueba de la alianza de felicistas, reyistas, “científicos”, evolucionistas,

⁶¹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 394.

⁶² Manuel Quijano Torres, “Revolución social y administración pública: el papel del movimiento armado en 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas”, *op. cit.*, p. 401.

⁶³ *Ibidem*, p. 402.

católicos e incluso orozquistas, entre otros”.⁶⁴ También contó con el apoyo del respaldo inicial del Ejército Federal, de los hacendados y de los empresarios. Al principio contó con el ayuda del gobierno norteamericano que después por el cambio de presidente en los Estados Unidos —Woodrow Wilson sustituyó a William Taft— se modificó este apoyo político.⁶⁵

Detrás de estos subterfugios predominaba el desorden en su gobierno. En diecisiete meses todos los estados de la República cambiaron dos y tres veces de gobernador, el ministro de Relaciones fue cambiado cinco veces, el de Gobernación cuatro, el de Justicia tres, el de Instrucción Pública cuatro, el de Fomento cinco, el de Agricultura dos, el de Comunicaciones tres, y el de Guerra dos; y para reforzar la base de su régimen militar reclutaba soldados mediante la leva en las calles y centros de reunión popular.⁶⁶

Para mantener su hegemonía y la “pacificación” del país. Huerta cambió constantemente a los funcionarios públicos para que no pudieran concretar alianzas en contra de su gobierno. El único aliado de Huerta era el ejército, a quien brindo facultades extraordinarias, otorgando a los altos mandos cargos en la administración pública. Además, organizó y fortaleció el sistema de reclutamiento forzoso, llamado “leva” para así vigorizar su ejército.⁶⁷ El patronazgo militar de Huerta era su único medio para mantenerse en el poder, solo con el apoyo del ejército busca su permanencia.

En materia de administración pública, el usurpador Victoriano Huerta, en su segundo informe de gobierno en septiembre de 1913, informaba al Congreso que la Dirección General de Consulados había terminado un proyecto de “ley que reforma radicalmente la actual Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano y que será sometido próximamente a la consideración del Congreso”.⁶⁸ Probablemente este sea el único acto relevante de Huerta en su gestión como usurpador del cargo de presidente de la República. Por otra

⁶⁴ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., p. 53.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Manuel Quijano Torres, “Revolución social y administración pública: el papel del movimiento armado en 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas”, op. cit., p. 403.

⁶⁸ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 459.

parte, Huerta inicia su gobierno con el siguiente cuadro administrativo, fundado en un decreto del 7 de febrero de 1914: Secretaría de Relaciones Exteriores, de Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Industria y Comercio, Agricultura y Colonización, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina.⁶⁹ Sin embargo, “los actos del gobierno de Huerta se destacaron por su orientación antipopular y fundamentalmente estuvieron encaminados al fomento y desarrollo de las fuerzas armadas para reprimir el movimiento revolucionario. Huerta actuó contra las garantías constitucionales y contra la estabilidad del gobierno federal, desconoció a los gobernadores estatales de filiación maderista y disolvió al Congreso”.⁷⁰

Un día después del golpe de Estado efectuado por Huerta, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quedó facultado por el Congreso de la entidad para ejercer en todos los ramos de la Administración pública los actos necesarios para el restablecimiento de la legalidad en el país. Con base en esta medida de orden legal y con el apoyo de los signatarios del Plan de Guadalupe, expedida en marzo de 1913, Carranza se constituyó en el primer jefe del Ejército Constitucionalista y en aspirante al cargo de presidente interino, una vez derrocado Huerta.⁷¹ “La Revolución mexicana tomó un nuevo derrotero con la ocupación de la Ciudad de México y el triunfo sobre el gobierno y el ejército huertistas, victoria plasmada en los Tratados de Teoloyucan, de agosto de 1914. Con ello el movimiento rebelde constitucionalista se hizo gobierno, y su ejército pasó de revolucionario a pacificador”.⁷²

⁶⁹ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 28.

⁷⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 394.

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² Javier Garcíadiago, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, *op. cit.*, p. 69.

Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920): patronazgo caudillista y los inicios del Estado posrevolucionario

El periodo entre el asesinato de Francisco I. Madero, en 1913, y el reconocimiento de Venustiano Carranza como presidente *de facto* en México, fue de irremediable confusión y caos. Aun después de que Carranza logró establecer su autoridad en la mayor parte de la República y se promulgó una nueva Constitución en 1917, la estructura administrativa no se regularizó de inmediato. Por el contrario, los negocios gubernamentales permanecieron inestables, mientras los subordinados de Carranza competían entre sí para obtener las posiciones más fuertes dentro del sistema naciente. Al final, el propio Carranza cayó víctima de la inseguridad, que fue incapaz de dominar.⁷³

En una tercera etapa de gobiernos simultáneos, fue cuando Carranza asume la tarea de restaurar la legalidad, rota con motivo de la renuncia de Madero y Pino Suárez y con la usurpación huertista fraguada en el Plan de la Embajada. Frente al gobierno preconstitucional de Carranza gobiernan de facto a su vez dos personas durante casi año y medio: Victoriano Huerta y Francisco Carbajal. Y también se padeció la simultaneidad de dos Jefes de Estado, cuando el *convencionismo* —de inspiración villista— se enfrentan al movimiento de la jefatura de Carranza. Del convencionismo emanaron tres presidentes de la República —Eulalio González, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro— quienes pretendían poseer la legitimidad frente al presidente Carranza.⁷⁴

Sobrevino, entonces, la reacción encabezada por Venustiano Carranza, quien promulgó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913 para desconocer los poderes federales y asumirse como jefe del Ejército Constitucionalista. Carranza como primer jefe del Ejército Constitucionalista, asumió a la vez la responsabilidad de conducir al país llevando un gobierno paralelo al de Huerta. Ya los jefes revolucionarios comenzaron a expedir leyes, por lo que Carranza organizó su administración pública mediante la emisión de un

⁷³ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 273.

⁷⁴ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, p. 13.

decreto, con ocho secretarías de Estado.⁷⁵ En octubre de 1913, se decreta la organización de la administración pública con las siguientes secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación, Instrucción Pública y Bellas Artes, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina. Mientras que, en 1914, en calidad de jefe del Ejército Constitucionalista, decreta una nueva Ley de Secretarías de Estado del modo siguiente: Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, Industria y Comercio, así como los departamentos: Judicial, Universitario y de Bellas Artes, y de Salubridad Pública.⁷⁶

En lo político, Carranza comisionó a Obregón para tramitar la rendición del Ejército Federal y la entrada pacífica a la ciudad de México. Huerta renunció a la presidencia el 14 de julio de 1914 nombrando al ex presidente de la Suprema Corte de Justicia, y en ese momento secretario de Relaciones Internacionales, Francisco Carbajal, como jefe interino del Ejecutivo. Carbajal exigía demasiadas concesiones que no fueron aceptadas por Carranza. Además, Obregón estaba cerca de la ciudad de México, por lo que sin más aceptó la derrota y renunció el 13 de agosto de 1914 para exiliarse junto con otros políticos huertistas.⁷⁷ Un mes duró en el poder Carbajal y después huyó de la capital ante la presión del ejército constitucionalista. Con la toma de la ciudad de México por el ejército de la Revolución, Carranza ocupó interinamente la presidencia y poco después, en octubre de 1914, fue convocada la Convención de generales constitucionalistas, con el fin de llegar a un arreglo unánime en cuanto a la integración y organización del gobierno federal.

⁷⁵ Manuel Quijano Torres, “Revolución social y administración pública: el papel del movimiento armado en 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas”, *op. cit.*, p. 406. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación incluyó las áreas laborales y de salud públicas; la Secretaría de Fomento, los asuntos de Agricultura y de Industria; sin embargo, en el caso de las secretarías de Guerra y Marina, Hacienda, Justicia, Instrucción Pública, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes, éstas no sufrieron cambios profundos. Con dichas modificaciones administrativas y políticas, la pretensión de Carranza consistió en que las cuestiones obreras y campesinas se atendieran desde el plano de la política, es decir que no elevó estos rubros al rango de secretarías de Estado, pues la Secretaría de Gobernación sería la encargada de lidiar con los trabajadores y, por su parte, la Secretaría de Fomento atendería la cuestión campesina.

⁷⁶ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁷⁷ *Ibidem.*

Los frecuentes ataques de las tropas de los generales Francisco Villa, en el norte, y de Emiliano Zapata en el sur, condujeron a Carranza a desconocer la Convención, la que a su vez retiró su apoyo al gobierno constitucionalista y nombra como presidente interino a Eulalio Gutiérrez.⁷⁸ Por su parte, Carranza fijó en Veracruz la sede de su gobierno.⁷⁹

El año de 1916 se caracterizó por sus numerosas y graves dificultades, permaneciendo el problema militar como el predominante. Aunque el gobierno de Carranza obtuvo triunfos considerables en las campañas contra el villismo y el zapatismo, había otros focos rebeldes que tuvieron que combatir como Manuel Peláez y Félix Díaz. También “en 1916 se caracterizó por un claro proceso institucionalista y por el predominio de las actitudes moderadas en la facción vencedora. En tanto los villistas y zapatistas pasaron de ser una amenaza nacional grave a ser dos problemas regionales, el gobierno carrancista dejó de requerir apoyos populares masivos, por lo que comenzó a revertir la tendencia dominante en 1914 y 1915, de hacer grandes concesiones sociopolíticas a tales sectores”.⁸⁰

En un contexto de animadversión al gobierno preconstitucional y desprestigio, el decreto del 12 de junio de 1916 —para elecciones municipales— indicaba la preocupación del Primer Jefe Carranza por retirar de sus funcionarios militares la responsabilidad de la administración pública local. Con ello, se proponía apaciguar el descontento ciudadano y también reconocer la importante labor político-administrativa de los gobiernos municipales. Claro, la restitución de los gobiernos locales a sus antiguas

⁷⁸ El 5 de noviembre de 1914, la Convención de Aguascalientes designa a Eulalio Gutiérrez como presidente interino, que no logra consolidarse en la presidencia, con un gabinete organizado de la siguiente manera: Secretarías de Gobernación, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Justicia y Secretaría de Hacienda.

⁷⁹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., pp. 394-395. La constante divergencia de los caudillos revolucionarios obstaculizó la estabilidad y la acción de los gobiernos de la Convención. En el breve lapso de un año se sucedieron tres presidentes: Eulalio Gutiérrez, Roque González y Francisco Lagos Cházaro. Ante el empuje del ejército constitucionalista, las fuerzas de la Convención fueron obligadas a abandonar la capital, en donde quedó instalado el gobierno constitucionalista de Carranza, el cual, en su nueva etapa sedentaria, pudo ser organizado de manera permanente.

⁸⁰ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., p. 88.

funciones no se hizo sin ordenar la depuración de los enemigos del Primer Jefe, que por ello lo eran también de la revolución constitucionalista.⁸¹

Los jaloneos por obtener cargos, al interior del Ejército Constitucionalista, crecieron en intensidad una vez que el Primer Jefe se instaló en Querétaro, pues con anterioridad hizo saber a sus allegados que ahí formaría el gabinete con el que pensaba gobernar el país. Mientras que para Carranza, Villa y Zapata no eran suficiente los problemas existentes, la revolución era un asunto más profundo: era necesaria una nueva constitución para un nuevo país.

Garciadiego (2006) afirma que la puesta en vigor de la nueva Constitución y el inicio de la presidencia constitucional de Carranza, en mayo de 1917, dieron comienzo formalmente al México posrevolucionario. “Durante la presidencia constitucional Carranza enfrentó graves problemas de diversa índole: políticos, militares, económicos, internacionales y, sobre todo, de índole sociales. Para comenzar, la entrada en vigor de la Constitución obligada a la puesta en práctica de procedimientos políticos prácticamente desconocidos del país”.⁸² Por lo que:

[...] se tenía que empezar a elegir a las autoridades desde presidente del país presidentes municipales, pasando por gobernadores, senadores y diputados; asimismo, después de los varios años de lucha armada, los poderosos jefes militares debían acatar a las nuevas autoridades civiles; por último, tenían que comenzar a imperar las libertades de asociación y expresión. Eran enormes las dificultades para construir un régimen democrático en un país que carecía de la cultura política y de las instituciones adecuadas y cuya historia reciente había oscilado entre autoritarismo y el desorden.⁸³

⁸¹ Sergio Miranda Pacheco, “Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923”, *op. cit.*, pp. 440-441. La labor de depuración había iniciado desde tiempo atrás por orden de la Secretaría de Gobernación constitucionalista, quien el 8 de diciembre de 1915 emitió a los gobiernos de los estados un comunicado de la Primera Jefatura ordenando la exclusión de todos aquellos empleados que de alguna manera hubiese servido en la administración porfirista, huertista y convencionalista, para lo cual los gobernadores debían indagar los antecedentes de los empleados dependientes del gobierno y de la comandancia militar del Estado y divulgar sus nombres y puestos en el diario oficial del estado.

⁸² Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, *op. cit.*, p. 93.

⁸³ *Ibidem.*

El 14 de septiembre de 1916 Carranza expidió un decreto en el cual convocó a elecciones para un Congreso Constituyente. Fue aprobada una ley electoral especial y las elecciones se celebraron cinco días después. Venustiano Carranza convocó a nuevos comicios en abril de 1917 y resultó electo como primer presidente de la República bajo la nueva Constitución. Durante su administración, logró establecer su autoridad en la mayor parte del territorio nacional y el ejercicio de la función pública inició su etapa de regularización y ajuste, con algunos de las demandas populares expresadas en los planes de los grupos revolucionarios e incluidos en la Constitución de 1917.⁸⁴ Al respecto, el presidente Venustiano Carranza, en su primer informe al Congreso en diciembre de 1916, explicaba los alcances de su proyecto de Constitución:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, es el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho; porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción [...] los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano.⁸⁵

El Estado constitucionalista mexicano se convierte en la institución que asume a su cargo la reconstrucción de la sociedad después de la revolución de 1910, para dejar atrás la etapa de turbulencia que se vivió de 1911 a 1916. Sus tareas eran esenciales y se formalizan en la Constitución de 1917, en particular en los artículos 3, 27, 28 y 123 que le confieren la naturaleza social para

⁸⁴ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 395.

⁸⁵ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, *op. cit.*, p. 465.

responder a las demandas de los grupos excluidos —campesinos, obreros y pequeños propietarios— de los beneficios durante el gobierno de Díaz. Además, asume el compromiso de alentar el comercio, la industria y los servicios con políticas y programas gubernamentales y de ese modo reactivar los procesos productivos y distributivos.⁸⁶

En su segundo informe de gobierno, el presidente Venustiano Carranza en el mes de abril de 1917, se refería a la importancia que tenía la organización de la administración pública para la consecución de los servicios públicos de su gobierno, “fue el decreto de 17 de octubre del referido año de 1913, en el que se dio organización al Gobierno constitucionalista, determinando el número de Secretarías de Estado a cuyo cargo deberían quedar los diversos ramos de la Administración pública”, lo que permitiría una manera eficaz a la satisfacción de las necesidades del momento, para implementar “aunque fuera provisionalmente, las reformas que demandaba la situación social y económica del país”.⁸⁷

El presidente Carranza informaba de las facultades hacendarias a comandantes militares que regresan al gobierno central: “Durante el primero y segundo periodos del Gobierno Revolucionario, en muchos casos hubo necesidad de dejar enteramente las oficinas recaudadoras de Hacienda a disposición de los jefes militares, con el fin de que éstos pudieran preverse inmediatamente de fondos, y en la mayor parte de los casos los Comandantes Militares asumían, obligaciones por la necesidad, facultades hacendarias que llegaban hasta imponer contribuciones especiales”.⁸⁸

Por lo que más tarde, fue regularizándose el Gobierno y vencido al enemigo, el poder ejecutivo había ido recogiendo poco a poco todas las oficinas recaudadoras y poniéndose bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda. Por otra parte, en su primer informe de gobierno de septiembre de 1917, el presidente Carranza destacaba la reubicación de la Escuela Superior de Comercio y de Administración, la cual pasó “el 1º de agosto, a ser una dependencia de la Secretaría de Industria y Comercio”. Por lo que estaba en estudio “de

⁸⁶ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, *op. cit.*, p. 29.

⁸⁷ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 467.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 482.

una nueva organización que responda mejor a las necesidades comerciales del país, para implantarlo al inaugurarse el próximo año escolar”.⁸⁹

En materia de profesionalización destacaba la importancia de la selección de personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cubrir los empleos de las “Jefaturas de Hacienda, Aduanas Marítimas y Fronterizas y Dirección de Bienes Intervenidos” debido a que el personal es numeroso, por lo que se hace “una selección concienzuda: proponiéndose el Ejecutivo que los servidores de la Nación, en el ramo de Hacienda, sean todos aptos y de conducta acrisolada”.⁹⁰ Lo mismo sucedía en la Procuraduría General de la República y el Departamento Judicial, establecía que “el artículo 13 de abril último, impuso la necesidad de variar y adaptar de un modo práctico el personal destinado a estos servicios, así como exigir a los ciudadanos que allí prestan sus servicios una plena justificación de sus aptitudes”.⁹¹ En enero de 1918, “fueron expedidas las leyes orgánicas del Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de la Contraloría. Este último fue el encargado de llevar las cuentas generales de la nación, establecer métodos de contabilidad y procedimientos para rendir cuentas del manejo de fondos y bienes”.⁹²

Curiosamente a quien toca iniciar los primeros pasos en política militar es a un sonoreense civil. Adolfo de la Huerta, presidente interino tras la muerte de Venustiano Carranza en Tlaxcalantongo, quien fue muerto el 21 de mayo de 1920. “En sus ocho exiguos meses como presidente interino, De la Huerta estuvo a cargo de la purga de militares sospechosos de carrancismo. El logro más importante que hay que abonar a De la Huerta fue la desmovilización del gran guerrillero Francisco Villa, a cambio de la incorporación de sus efectivos al ejército”.⁹³ En su informe de gobierno el presidente Adolfo de la Huerta en diciembre de 1920 ante la Cámara de Diputados, declaraba que las dificultades del país se habían superado, “contando con

⁸⁹ *Ibidem*, p. 493.

⁹⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, *op. cit.*, p. 498.

⁹¹ *Ibidem*, p. 499.

⁹² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 402.

⁹³ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 44.

la actitud honrada y patriótica de los funcionarios y empleados de la Administración Pública”, por lo que se brindará el apoyo al Departamento de la Contraloría que han realizados tareas para la reorganización administrativa en del gobierno.⁹⁴

Para Garciadiego (2006) a partir de 1920, asumió el poder una clase media distinta social, política e ideológicamente al grupo carrancista, sin vínculos ni posturas porfiristas. El poder de estas nuevas clases medias partía de su alianza con los sectores populares del país. Si bien éstos ya no reclamaban la hegemonía nacional, como lo habían hecho en 1915 en la Convención, a cambio de su apoyo y subordinación obtuvieron concesiones sociales y políticas para sus causas. “La revolución mexicana había sido un proceso bélico y político de diez años de duración, el que implicó la movilización y el ascenso de los sectores medios y populares. Implicó también la sustitución de las elites porfiristas. La Revolución empezó siendo encabezada por miembros disidentes de las elites porfirianas, como Madero, apoyados por numerosos grupos de clase media y algunos elementos populares”.⁹⁵

La Administración pública tendría que dedicarse en las siguientes décadas a generar programas y políticas públicas para la naciente clases medias. La burocracia debía apoyar en el desarrollo y consolidación de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos trazados por el poder ejecutivo federal entre otras la pacificación del país, la estabilidad política y el crecimiento económico.

Reformas administrativas después de 1910: creación de los Departamentos Administrativos

La cuarta etapa de reformas administrativas partía de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, por lo que era necesaria la creación de una nueva y más compleja administración pública. Mientras que las secretarías de Estado son una aportación de la administración virreinal, los departamentos

⁹⁴ José R., Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, Adolfo de la Huerta-Luis Echeverría Álvarez, en *200 años de Administración Pública en México*, p. 14.

⁹⁵ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, op. cit., pp. 98-99.

administrativos fueron un legado de los gobiernos posrevolucionarios en el siglo XX. Para Carrillo (1980) “es probable que la de 1917 sea la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del siglo XX, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable”.⁹⁶

Las grandes novedades que introdujo Venustiano Carranza al régimen administrativo mexicano fue la primera Ley de Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la supresión de la Secretaría de Justicia.⁹⁷ Por ello:

La creación de departamentos administrativos, para auxiliar al Presidente en asuntos de carácter técnico, constituyó una innovación importante, en tanto que facilitó la atención inmediata de los principios de la Revolución Mexicana y de los objetivos económicos y sociales impuestos a la Administración Pública por la Constitución de 1917, y permitió una mayor flexibilidad de la estructura administrativa. Con el nuevo andamiaje, era posible enfrentar la solución de los problemas agrario y obrero al más alto nivel. Sin embargo, Carranza poco pudo hacer en estas materias por la desestabilización económica en sus aspectos hacendarios, financieros, comerciales y administrativos.⁹⁸

Fue así, en 1917, cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente: los Departamentos Administrativos. El 14 de abril de 1917, Carranza expidió una nueva Ley de Secretarías de Estado a efecto de hacer funcionar su próximo gobierno. De esta manera, Carranza crea seis secretarías y tres departamentos. Las Secretarías son: Estado; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones;

⁹⁶ Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, p. 80.

⁹⁷ Sergio Miranda Pacheco, “Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923”, *op. cit.*, p. 418.

⁹⁸ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y Política en la Historia de México*, p. 171.

Fomento; Industria y Comercio.⁹⁹ Los Departamentos Administrativos creados por esta ley fueron: “[...] el de Salubridad Pública, el que finalmente se consideró de primer orden para la vida nacional; el Universitario y de las Bellas Artes, encargándose la educación superior, puesto que el manejo de la educación primaria, secundaria, técnica y preparatoria se encomendó directamente a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal, y, por último, el Departamento Judicial, para administrar la justicia”, y que es el antecedente más inmediato de la Procuraduría General de la República”.¹⁰⁰

Nuevamente Carranza publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 25 de diciembre de 1917, que reorganiza la administración pública federal, despachando por medio de siete secretarías (Relaciones Exteriores y de Gobernación; Industria, Comercio y Trabajo; Comunicaciones y Obras Públicas; Agricultura y Fomento; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina) y cinco departamentos. De manera cronológica se enumeran los departamentos administrativos:

Bajo la denominación de Departamentos Administrativos, se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las Aprovechamientos Generales (1917); Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares (1917); Contraloría (1917); la Estadística (1917); el Presupuesto (1928); la Protección de los Trabajadores (1932); Trabajo (1934); Agrario (1934); Salubridad Pública (1934); Distrito Federal (1934); Forestal, Caza y Pesca (1935); Asuntos Indígenas (1935); Educación Física (1935); Publicidad y Propaganda (1935); Asistencia Infantil (1935); Marina Nacional (1939).¹⁰¹

Los departamentos administrativos creados por Carranza fueron determinantes en la nueva configuración y organización de la Administración pública federal, debido a que representaron intentos por incorporar nuevas

⁹⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, op. cit., p. 80.

¹⁰⁰ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, op. cit., p. 237.

¹⁰¹ Alejandro Carrillo Castro, *Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, p. 43.

funciones de gobierno, que nacieron con menos atribuciones que una secretaría de Estado, pero fueron concebidas como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo. Destacan algunos departamentos administrativos que fueron antecedentes de secretarías de Estado que tuvieron una larga vida institucional. Por ejemplo, el departamento de Trabajo dio lugar a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; el Agrario a la Secretaría de la Reforma Agraria; el de salubridad pública a la actual Secretaría de Salud; el de Marina Nacional a la Secretaría de Marina. Mención aparte es el caso del Distrito Federal, que por mucho tiempo fue el Departamento del Distrito Federal y que después de diversas modificaciones se transforma en el Gobierno del Distrito Federal.

Decreto que crea ocho secretarías de Estado (1913)

El gobierno constitucionalista de Carranza respetó casi en su totalidad el modelo de distribución de los negocios de la administración pública federal decretado en 1891, con algunas diferencias y adecuaciones posteriores. “Al asumir Carranza la primera jefatura del Ejército Constitucionalista (Decreto del 17 de octubre de 1913) en Nogales, Sonora, conservó las ocho secretarías previstas en los decretos del 13 de mayo de 1891, y 18 de mayo de 1905”.¹⁰²

Venustiano Carranza realizó una organización posteriormente el gobierno antes de que se estableciera la institucionalidad de su gobierno. En su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, “expidió un decreto en diciembre de 1913, estableciendo ocho secretarías de Estado: (1) Relaciones Exteriores; (2) Gobernación; (3) Justicia; (4) Instrucción Pública y Bellas Artes; (5) Fomento; (6) Comunicaciones y Obras Públicas; (7) Hacienda, Crédito Público y Comercio; y (8) Guerra y Marina”.¹⁰³

Con el concurso de la administración pública, el Estado interviene de manera relevante en diversos renglones de la actividad económica, productiva y social. Las tareas de fomento, estímulo y promoción se enlazan como parte de una estrategia que tiene como objetivo generar riqueza de manera

¹⁰² Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940*, op. cit., p. 230.

¹⁰³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., p. 400.

regular.¹⁰⁴ Para ello se apoya en las instituciones administrativas y decide, con sentido político, que los impulsos a la economía mexicana deben tener como epicentro la coordinación de los programas gubernamentales.

Atribuciones del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, fue el principal instrumento legal con el que los primeros gobiernos posrevolucionarios emprendieron diversos programas para transformar las bases de la vida social, política y económica del país. La Constitución de 1917 fue modelada sobre las bases de la de 1857 y se asemeja a ésta en varios aspectos importantes, pero guarda una diferencia radical. La Constitución de 1917 estableció un Estado fundado en un nuevo concepto del individuo y del bien común, debido a que fue llamado a promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación.¹⁰⁵

La Constitución de 1857 heredero a la Constitución de 1917 algunas de las facultades esenciales de los poderes Ejecutivo y Legislativo para hacer funcionar a la administración pública. Algunas características sobre nombramientos y modelos de rendición de cuentas a funcionarios públicos en términos de sus responsabilidades y ciertos aspectos básicos, de características esenciales de algunas políticas públicas tales como la educación, el régimen de propiedad y la economía.¹⁰⁶

En materia de administración pública, el texto original de la Constitución de 1917 rescató algunos elementos básicos de la estructura de 1857 en lo que se refiere a seis elementos —régimen federal y división de poderes, facultades del presidente, facultades del Poder Legislativo, funcionarios públicos, gobiernos de los estados y materias— pero existen tres grandes diferencias:

¹⁰⁴ Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", *op. cit.*, pp. 29-30.

¹⁰⁵ Sergio Miranda Pacheco, "Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923", *op. cit.*, p. 420.

¹⁰⁶ Virgilio Andrade Martínez, *La Administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, p. 36.

1. La Constitución de 1917 incluye modelos de políticas públicas para diversas materias y propicia artículos específicos para estas políticas públicas.
2. En términos de distribución de funciones administrativas esta Constitución introduce el nuevo orden de gobierno municipal.
3. Implementa elementos más robustos para iniciar la construcción de un régimen de rendición de cuentas de la administración pública frente al Congreso y la participación transparente en la esfera privada en lo que se refiere a la provisión de necesidades y servicios reflejados en las acciones.
4. Una aportación relevante fue la introducción del modelo de municipio libre en los Estados de la Federación con facultades administrativas (artículo 115). Nace con este modelo una nueva soberanía administrativa a nivel territorial.¹⁰⁷

México salía de una guerra que agravó los problemas que venía padeciendo. El modelo económico impulsado durante el Porfiriato produjo un enorme déficit en la salud social y política de México, si bien le imprimió un crecimiento económico sin precedentes. Eran muchos los problemas y pocos los recursos para resolverlos. De ahí que la Constitución impusiera nuevas cargas y responsabilidades administrativas en espíritu y letra distribución de la tierra, promoción de un nuevo estatuto laboral y un sistema de educación nacional. Esas nuevas responsabilidades orientaron en parte la evolución de la administración pública, pero algunas de ellas no recibieron la misma atención constitucional que otras con la creación de órganos administrativos específicos.¹⁰⁸

La Constitución de 1917 estableció un programa que pretendía liberar a los explotados y sustituir al antiguo sistema por otra considerado más justo. Para alcanzar esta meta era necesario disponer de un poder público que dejara de ser el enemigo del cual hay que defenderse, transformándolo en otro que estuviera al servicio de la justicia, para sustituir a la sociedad existente por una sociedad más justa. El régimen político de gobierno basado en una República Federal democrática salió consolidado definitivamente con el triunfo de la Revolución. Respecto a la estructura de la administración

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 36-37.

¹⁰⁸ Sergio Miranda Pacheco, "Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923", *op. cit.*, p. 433.

pública, el primer esfuerzo estuvo encaminado a liquidar fórmulas ya caducas del régimen porfirista, pero la nueva estructura, que debe adaptarse al desarrollo general del país y a las crecientes necesidades del gobierno en sus funciones políticas y administrativas, ha sido objeto en numerosas ocasiones, de ajustes y reorganizaciones constantes.¹⁰⁹

Para Chanes (1973) la Revolución permitió, con sus instrumentos como la Constitución Política Mexicana, la superación de la sociedad liberal y su forma económica, la liberación de los explotados, de ahí que se convirtió en un programa que tenía por finalidad sustituir esos sistemas desiguales por otro sistema más justo. “La realización efectiva del programa implicaba disponer del instrumento más importante: el poder democrático. En consecuencia, el poder público deja de ser enemigo del que hay que defenderse, para convertirse en poder al servicio de la justicia, un poder para sustituir la sociedad existente por otra más justa”.¹¹⁰ Por ello:

La Administración pública federal está condicionada por el régimen político mexicano, al cual recíprocamente condiciona, en su estructura y funciones. La administración pública se presenta como una pluralidad de órganos compuestos, unidos en forma más o menos estricta. La dimensión de los órganos y las relaciones que se establecen entre ellos, así como entre sus componentes, determinan en amplia medida, su funcionamiento y eficacia.¹¹¹

La Constitución de 1917 impone nuevas cargas y responsabilidades administrativas tanto en espíritu como en la letra. Estas cargas y responsabilidades son compartidas por otras ramas del gobierno, y en algunos casos el papel administrativo es más implícito que explícito. Las principales nuevas tareas se refieren a la distribución de tierras y a la promoción de un nuevo estatuto para los trabajadores y de un sistema de educación nacional.¹¹² La burocracia empieza a tener un papel más relevante en este proceso de cambio social.

¹⁰⁹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., p. 540.

¹¹⁰ José Chanes Nieto, “Estructura administrativa y poder político: el papel del Ejecutivo en México”, en *Política y administración pública*, p. 75.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 77.

¹¹² Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 238.

Las secretarías de Estado y departamentos administrativos que conforman el sector central de la administración pública federal han sufrido continuamente modificaciones, tanto en su número como respecto de las tareas que les corresponde desempeñar, con el propósito de ajustarlas al proceso de desarrollo económico del país. Sin embargo, el nacimiento de más de un siglo y la rápida proliferación del sector compuesto por los organismos descentralizados y paraestatales constituye no sólo una valiosa aportación a la estructura administrativa, sino que ha proporcionado al gobierno los elementos fundamentales para planear, organizar y consolidar la economía nacional.¹¹³

En materia de facultades del presidente de la República, que se mantuvo la esencia de la Constitución de 1857 respecto a la ejecución de las leyes, el nombramiento de los secretarios y la obligación de informar al Congreso sobre el estado de la administración pública. Sin embargo, se presentan diferencias relevantes como la facultad de nombrar directamente al gobernador del Distrito Federal, al procurador general de la República y a los gobernadores de los territorios. Otra diferencia importante es el reconocimiento de la política exterior como asunto a destacar en la Constitución y se convierte en una de las facultades expresas del Poder Público. Además, la fracción XVI del artículo 73 le otorga al Poder Ejecutivo facultades directas en materia de salubridad general.¹¹⁴

Para Schaeffer (1955) el cambio real se asienta en el hecho de que habían sido alterados notablemente los fines y los propósitos del Estado. Los revolucionarios profesaban un utopismo social que consideraban al gobierno como un vehículo para alcanzar objetivos sociales y económicos. Además, inyectaron en la política un nacionalismo con bases más amplias que el de antes,¹¹⁵ por lo que: “(...) el sistema administrativo es en gran parte producto de la Revolución. (...) Básicamente, se instituyó la misma estructura gubernamental; pero el documento de 1917 incorporó un espíritu y un concepto diferentes del Estado en relación con el individuo y con el bien de la

¹¹³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., p. 540.

¹¹⁴ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 37.

¹¹⁵ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 236.

comunidad: el Gobierno debía promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación. Este cambio del énfasis se sintió sobre todo en la rama ejecutiva. (...) La educación, la agricultura, el trabajo, las obras públicas, todo ello se encontró de pronto ante tareas que realizar y para lo cual el equipo era muy malo”.¹¹⁶

Los cambios promovidos por la Revolución también provocaron efectos sobre la administración pública, su estructura, organización, funciones y en las condiciones de la burocracia. Los programas sociales y económicos posrevolucionarios impusieron nuevas cargas y funciones a la estructura administrativa. Fue rechazado el grupo de los “científicos” que dirigió la administración pública y la política durante más de veinte años. Surgió un nuevo y diferente funcionario público que dio paso a otro tipo de administración pública en toda la escala de las jerarquías gubernamentales, en las diversas estructuras administrativas y en su caso en la organización y funcionamiento de la burocracia.

Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917)

En abril de 1917, Carranza aún investido de facultades extraordinarias, expidió una nueva Ley de Secretarías de Estado con el fin de hacer funcionar su próximo gobierno. Mientras que se daba cumplimiento al artículo 90 constitucional, donde se señalaba que el Congreso de la Unión deberá expedir una ley determinando el número de las dependencias del ejecutivo.¹¹⁷ “También en abril de 1917 Venustiano Carranza promovió la creación, aunque sólo por unos meses, de la llamada Secretaría de Estado, para ocuparse tanto de las Relaciones Exteriores como de las Interiores del país, de manera similar a lo que ocurría en el gobierno federal de los Estados Unidos”.¹¹⁸ Sin embargo, en diciembre de 1917, el propio Carranza volvió a separar las funciones de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, las que desde entonces han permanecido cada una con su respectiva función específica y sus ámbitos de competencia.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 237.

¹¹⁷ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, p. 21.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 24.

La más importante innovación administrativa fue la forma de organización de la Administración pública con la creación de los primeros departamentos administrativos, los cuales, a diferencia de las secretarías de Estado, deberían tener a su cargo sólo funciones de apoyo administrativo para el aparato gubernamental en su conjunto. “No tendrían asignadas funciones sustantivas o políticas de gobierno, sino las de apoyo técnico o administrativo, como serían las de abastecimientos generales y los de establecimientos fabriles y militares o de contraloría. La idea original de Carranza era que los titulares de estos Departamentos Administrativos no serían políticamente responsables ante el Órgano Legislativo, como lo eran los Secretarios de Estado”.¹¹⁹

El interés por reorganizar la Administración pública se muestra desde el inicio de la Revolución, cuando Carranza funge como primer jefe del Ejército Constitucionalista en abril de 1917, con la expedición de la primera Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. De esta manera, para Carranza la Administración pública queda estructurada en seis secretarías y tres departamentos administrativos.

Las secretarías eran: (1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; (2) Secretaría de Guerra y Marina; (3) Secretaría de Comunicaciones (desapareciendo lo relativo a Obras Públicas); (4) Secretaría de Fomento; (5) Secretaría de Industria y Comercio; y (6) Secretaría de Estado (que absorbió funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación). Los departamentos creados fueron: (7) Departamento de Salubridad Pública; (8) Departamento Universitario y de Bellas Artes; y (9) Departamento Judicial (que en lo futuro sería la Procuraduría General de la Nación).¹²⁰

Durante el periodo de 1917 a 1920, se intentaron algunas acciones tendientes a restituir la vigencia de la división de poderes. El propio Venustiano Carranza promovió la creación del Departamento Judicial en lugar de la Secretaría de Justicia, que no podría considerarse como de simple apoyo técnico.¹²¹ Aquí cabe señalar que “[...] al desaparecer la Secretaría de Justicia, Carranza

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 21-22.

¹²⁰ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, op. cit., p. 237.

¹²¹ Omar Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, 1996.

dio un paso muy importante para fortalecer la llamada división de poderes a nivel del gobierno federal, ya que remitió al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, y promovió que los Juzgados Menores y Civiles quedaran a cargo de los ayuntamientos. El nuevo Departamento Judicial quedó a cargo del Procurador General”.¹²²

En lo fundamental, esta nueva ley hacía desaparecer la Secretaría de Gobernación, Justicia y la de Instrucción Pública y Bellas Artes. La primera dio lugar a la Secretaría de Estado, la segunda se transformó en el Departamento Judicial de la Nación y la tercera dio lugar, por un lado al nacimiento del Departamento Universitario y de Bellas Artes, así como a la creación de las direcciones generales de Educación Pública y de Bellas Artes; por otro lado, la educación primaria y secundaria quedó encomendada a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal y a la Dirección Federal de Bellas Artes se le encomendó el Archivo General de la Nación.¹²³ Asimismo, la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio se seccionó en dos para dar lugar a la Secretaría de Industria y Comercio. Por otra parte, se creó el Departamento de Salubridad Pública; y el Museo de Historia Natural y el Instituto Médico Nacional pasaron a la Secretaría de Fomento.

En el área de la Secretaría de Fomento, Carranza fortaleció las actividades de la Dirección de Minas y Petróleo, declarando nulos 930 títulos de concesión minera expedidos por la administración de Huerta. “Además, reorganizó el Departamento del Petróleo que estaba abandonado a pesar de la enorme riqueza de los yacimientos y que se dedicaba a tramitar contratos ruinosos sobre los que pesaban sobre la nación. Asimismo, creó la inspección del petróleo en Campeche, Tuxpan y Minatitlán; elaboró el reglamento respectivo e instituyó la Comisión Técnica del Petróleo, con el objeto de asimilar los avances tecnológicos sobre la materia e incorporarlos al desarrollo de esta industria”.¹²⁴

Venustiano Carranza comprendió que, con la Constitución de 1917, la estructura del poder se había modificado y las nuevas atribuciones del Estado requerían adecuaciones del aparato de la administración pública

¹²² Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., pp. 22-23.

¹²³ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 169.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 162.

federal. Para el logro de los nuevos fines y atribuciones del Estado, encauzar la acción gubernamental y el despliegue funcional de la administración pública, Carranza expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 25 de diciembre de 1917, despachando los negocios por medio de siete secretarías y cinco departamentos.¹²⁵ De esta manera:

La administración pública federal quedaba de la siguiente manera: (1) Secretaría de Gobernación; (2) Secretaría de Relaciones Exteriores; (3) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; (4) Secretaría de Guerra y Marina; (5) Secretaría de Agricultura y Fomento; (6) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; (7) Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; (8) Departamento Universitario y de Bellas Artes; (9) Departamento de Salubridad Pública; (10) Departamento de Aprovevisionamientos Generales; (11) Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares; y (12) Departamento de Contraloría.¹²⁶

También fue creado en esta fecha el Departamento Administrativo de Salubridad Pública, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Gobernación. Cabría señalar que Carranza decidió desaparecer la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, para crear en su lugar el Departamento Universitario y de Bellas Artes. “Lo que pretendía Carranza con esta medida era descentralizar la Educación Pública en el país, regresando la función educativa a los administradores municipales, sin que el gobierno federal tuviera injerencia en este campo. Como se sabe, esta reforma no prosperó debido a la falta de recursos con que contaba el nivel municipal”.¹²⁷ Asimismo, se fueron incorporando a dicha administración los tribunales administrativos: “el Tribunal Fiscal de la Federación; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.; el Tribunal Federal de Arbitraje, para los Trabajadores al Servicio del Estado; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicciones en toda la República para determinar materias; y

¹²⁵ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de administración pública en México*, p. 228.

¹²⁶ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., pp. 170-171.

¹²⁷ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 23.

juntas locales de conciliación y arbitraje en el Distrito Federal”.¹²⁸ También se crearon el gobierno del Distrito Federal y el de los territorios, buscando dar mayor independencia a la administración de justicia, debido a la desaparición de la Secretaría de Justicia de la organización central de la Administración pública.

La Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) (1922)

También destacan las iniciativas de los propios servidores públicos que se organizaron gremialmente en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), así como la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con el propósito común de demandar al gobierno el establecimiento del servicio civil de carrera. Destaca Guerrero (2011) que:

En 1922 un grupo de servidores públicos que ocupaban altos cargos en el gobierno federal, encabezaron un vigoroso esfuerzo para agremiar a funcionarios públicos cuyo objeto fue participar en la creación del servicio civil. Este esfuerzo creó la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), fundada en junio de 1922. Contaban con el apoyo del presidente de la República, Álvaro Obregón y la mayor parte de sus colaboradores, entre ellos Alberto J. Pani, secretario de Relaciones Exteriores.¹²⁹

En este contexto, destaca la primera agrupación de funcionarios y empleados públicos en pro del servicio civil de carrera, fue la *acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública* (CNAP) fundada el 5 de junio de 1922. Como programa general, la CNAP se fijó la integración de 30 asociaciones locales a ella afiliadas, así como una Sociedad Económica de Previsión con las siguientes finalidades: creación de una Asociación de Consumo para facilitar a los miembros del CNAP los artículos del mercado; organización de una asociación de construcción dedicada a ofrecer medios para el pago de alquiler y edificación de multifamiliares; y establecimiento

¹²⁸ *Ibidem.*

¹²⁹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 358.

de una Caja de Ahorros y Préstamos encargada de constituir un “seguro oficial”, prevenir emergencias del trabajo, ancianidad y muerte. Junto a estas instituciones se formaría una Agrupación de Prevención Social “destinada a la reglamentación del servicio civil”.¹³⁰ Como tal la CNAP fue un proyecto que no logró consolidarse, aunque representa de los primeros intentos del reconocimiento de los derechos laborales de la burocracia.

El Departamento de Contraloría: restablecimiento del servicio civil (1925)

La creación del Departamento de Contraloría fue una de las innovaciones más importantes en la administración pública porque por primera vez se fortalecían las funciones de control interno, además que se convirtió en un laboratorio administrativo de las mejores prácticas de su momento, destacando el impulso al servicio civil de carrera. El presidente Venustiano Carranza, en su informe de gobierno del mes de septiembre de 1918, destacaba la importancia de la creación del Departamento de la Contraloría como un instrumento de control y fiscalización de los bienes públicos. Señalaba:

[...] como una de las más trascendentales reformas introducidas al sistema administrativo por el Gobierno, se creó el Departamento de Contraloría, encargado de vigilar todas las operaciones hacendarias, incluyendo los contratos que afecten al Erario Nacional.

Con la creación del Departamento de Contraloría se ha dado un gran paso hacia el perfeccionamiento de la Administración Pública, lo mismo en lo que toca a la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, que en lo concerniente a métodos sencillos y prácticos dentro de la contabilidad del Erario. El Departamento de Contraloría, con dependencia inmediata del Jefe del Poder Ejecutivo, y sobre las bases de moralidad en que ha quedado cimentado, está corrigiendo aquellas graves deficiencias, y seguramente llegarán a palparse plenamente sus beneficios, pues para el Ejecutivo deberá ser el espejo fiel de la verdad en los asuntos administrativos, y para la colectividad mexicana el más rector defensor de los intereses del Tesoro Público.¹³¹

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 505.

Termina describiendo que al implementarse “los nuevos métodos para administrar los bienes de la Nación”, han existido escollos y resistencias de algunos funcionarios “enemigos de rendir cuentas y de comprobarlas”. El Departamento de Contraloría había tenido una tarea ardua debido a que no existe un sistema adecuado al medio y “por las dificultades inherentes al cambio y por los tropiezos morales que se derivan de sus tendencias mismas, fiscalizadoras y ordenadoras”.¹³² También, en su informe de gobierno del mes de septiembre de 1919, el presidente Carranza describía la importancia del Departamento de la Contraloría en la gestión del gobierno. Al respecto señalaba que

el Departamento de Contraloría inició sus labores con la mira principal de vigilar los ingresos y los egresos, porque en la distracción de estos últimos se halla la causa principal de desnivel en los Presupuestos; la regularización de todos los servicios de las Oficinas con manejo de fondos y bienes de la Nación; la rendición oportuna de cuentas, y la reorganización de la Contabilidad General de la Hacienda Pública.

[...] es de considerarse que la creación de este Departamento es *el progreso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno* emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los fondos públicos.¹³³

El desarrollo y crecimiento del servicio civil había estado relacionado directamente con el relevante sector hacendario de la administración pública. Esto se corrobora plenamente con el hecho de que el Departamento de Contraloría, fue su impulsor más decidido durante los gobiernos de la Revolución. En su seno, el 2 de marzo de 1925, fue expedido el acuerdo que puso en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, el cual contenía los elementos sustanciales de la carrera administrativa.¹³⁴

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibidem*, pp. 523-524 (cursivas mías).

¹³⁴ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 336-337.

[...] el Departamento de Contraloría dio pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores administrativos, un hecho de enorme trascendencia; porque ello, como *Ave Fénix*, hizo renacer la carrera administrativa desde su tumba. Luego de largos años de extinción del Monte Pío de Ministros, a mediados de la década de 1920 resurge un ente que lo hace recordar bajo la forma de la Dirección de Pensiones, cuya encomienda es precisamente administrar un nuevo sistema de retiro para los empleados civiles que mucho se habían empeñado en ello.¹³⁵

Hay que buscar el origen en el problema nacido por la necesidad de restringir las plazas en el Departamento de la Contraloría y reducir el número de sus empleados. La solución encontrada consistió en que: “[...] los servidores públicos que permanecieron en activo, fueran sometidos a una evaluación para demostrar, mediante un examen, su aptitud para el puesto, así como tener una hoja de servicios destacada. Un elemento sustancial consistió en el fortalecimiento de la estabilidad, más allá del escalafón, pues se estableció que los aspirantes de nuevo ingreso se postularan sólo para la tercera o cuarta parte de los vacantes, permaneciendo los demás para el personal en activo”.¹³⁶

Además, quedó establecido que el cese sólo sería posible por condiciones específicas, como realizar actos contra el fisco, o en perjuicio de la seguridad o el prestigio de la nación. Asimismo, la imposibilidad física para desempeñar el servicio, residir fuera de la ciudad donde está la oficina sin previo aviso, rehusar la prestación de servicios, y por faltas graves de disciplina y moralidad. Para realizar estas tareas, se integró una Comisión Revisora de Expedientes, cuya tarea fue fijar las directrices de la selección de candidatos a ingresar a la Contraloría, así como para determinar los ascensos de los servidores públicos en activo.¹³⁷ Para Omar Guerrero (1980): “Resulta significativo que cuando se creó el Departamento de la Contraloría, en el Diario Oficial de la Federación apareció un comentario editorial, como se estilaba en esa publicación gubernamental, firmado por Alberto J. Pani, en el que se ponderaba la creación de esta nueva dependencia, señalando que

¹³⁵ *Ibidem*, p. 336.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 337.

¹³⁷ *Ibidem*.

dicha medida constituía un avance importante para la modernización de la administración pública en México”.¹³⁸

Cabe señalar que durante su presencia tuvo dos designaciones: Departamento de Contraloría General de la Nación en 1917. Con su reestructuración y cambio de denominación en 1926 como Departamento de Contraloría de la Federación. Para Lanz (1993) un dato que revela la autonomía con que se pretendió manejar dicho órgano respecto de las demás dependencias del Poder Ejecutivo, se debe a que a pesar de haberse originado su creación según reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917; durante los 15 años de su existencia sus facultades y atribuciones estuvieron determinadas en dos Leyes Orgánicas propias (de 1918 y 1926) con sus respectivos reglamentos:¹³⁹

Bajo su égida, se ordenaron las facultades de fiscalización y vigilancia de los gastos públicos; en materia de contabilidad y glosa se precisaron atribuciones para la formación de la cuenta anual de la Hacienda Pública, se dieron pasos importantes en el inventario y cuidado de la administración de los bienes inmuebles nacionales, así como en la atención y custodia de los fondos, valores y bienes muebles, y más aún, se inició propiamente la institucionalización del servicio civil.¹⁴⁰

El Departamento de Contraloría tenía por objeto controlar administrativamente todo lo relativo a las cuentas gubernamentales tales como las órdenes de pago, encargarse de la contabilidad, la glosa y en general llevar una cuenta exacta del estado financiero en que se encontraba el gobierno en cualquier momento, tanto en dinero como en efectivo y valores. El Departamento de Contraloría, representa un antecedente remoto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), particularmente en el mejoramiento de la gestión pública, el seguimiento de las acciones gubernamentales, la realización de auditorías, rendición de cuentas, control y evaluación de la Administración pública federal:

¹³⁸ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., pp. 24-25.

¹³⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, p. 18.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 19.

[...] puede decirse que el Departamento de Contraloría, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para informarse y mejorar sustancialmente sus procesos de trabajo, los cuales tienen su base y sustento en el servidor público. El hecho que fuera en él donde se concretara el restablecimiento del servicio civil es el mejor testimonio. [...] la Contraloría General, con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, patrocinó la creación y desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) cuyo perfil curricular correspondía principalmente a muchas de las tareas que se ejercitaban en su seno.¹⁴¹

En suma, para Guerrero (2011), no cabe duda que “el movimiento en pro del servicio civil se originó entre los servidores públicos federales y su implantación, es cierto, se realizó en el seno de un organismo de la administración pública nacional”.¹⁴² No obstante, no fueron los servidores civiles de la contraloría los primeros beneficiarios del servicio civil, sino los trabajadores administrativos de una entidad federativa. Se trata de la carrera administrativa que había sido establecida en San Luis Potosí desde el 31 de junio de 1923.

Control y nombramiento en la Administración pública

La Constitución de 1917 afectaba directamente a la organización administrativa y sus operaciones por medio de cláusulas que señalaban responsabilidades dentro de la misma estructura administrativa, ya sea en las secretarías de Estado como en los Departamentos Administrativos, así como a las autoridades legislativas y judiciales del gobierno. Para Schaeffer (1955):

[...] toda la organización del Gobierno está centralizada en la presidencia; la persona que ocupa este cargo tiene poderes amplios en exceso para nombrar y destituir. Los funcionarios importantes nombrados por el presidente incluyen los secretarios del gabinete, el procurador general de la República, los gobernadores del Distrito Federal y los Territorios, el procurador de justicia

¹⁴¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 338-339.

¹⁴² *Ibidem*, p. 339.

del Distrito y Territorios Federales, los agentes diplomáticos, los altos funcionarios de Hacienda y todos los demás empleados del Gobierno federal cuyos nombramientos o destituidos o están determinados en la Constitución o por las leyes. La facultad para designar a todos estos funcionarios se ejerce libremente, sin que sea necesaria la aprobación de ninguna otra rama del gobierno. Sin embargo, el nombramiento de un ministro, un agente diplomático o un cónsul debe ser aprobado por el Senado.¹⁴³

En el sistema mexicano, existe una ausencia de procedimientos eficaces de control legislativo sobre la administración pública o sobre el presidente para designar funcionarios públicos. Esto es cierto salvo en algunos casos de importancia relativamente secundaria. En consecuencia, el control del Ejecutivo sobre las secretarías, departamentos y organismos administrativos era potencial y realmente ilimitado. Las dependencias se hallaban sometidas sólo a la voluntad presidencial, salvo en la medida en que debían responder de sus actos ante el Poder Legislativo o, ante los tribunales.¹⁴⁴

Para Gordon Scheaffer (1955), al tratar del gabinete la Constitución no era explícita para evitar determinadas ambigüedades. El Congreso tiene poderes para fijar por la ley el número de secretarios o los asuntos de la jurisdicción de cada uno. Para ser miembro del gabinete es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener más de 30 años de edad y disfrutar de plenos derechos civiles y políticos. En el llamado *refrendo* en la firma de los secretarios a las leyes, existe un germen de responsabilidad del gabinete. Continuando con Gordon Scheaffer (1955):

En la práctica, la responsabilidad de los secretarios por sus actos políticos y administrativos apenas puede considerarse un freno impuesto al jefe del ejecutivo. Por el contrario, la autoridad de éste queda así aliviada de una parte de responsabilidad legal. El secretario responsable actúa como un amortiguador entre el presidente y los tribunales o el Congreso. Si algo marcha mal, puede culparse al secretario y no al presidente. Al mismo tiempo, el jefe del Ejecutivo se halla en aptitud de controlar completamente los actos políticos y administrativos por medio de sus facultades para nombrar y destituir funcionarios.¹⁴⁵

¹⁴³ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., pp. 241-242.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 242.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 242-243.

El presidente en México tiene amplias facultades sobre las actividades administrativas del gobierno, por su autoridad para emitir decretos y reglamentos de carácter administrativos, así como por sus atribuciones para designar y remover funcionarios públicos. Tales facultades no pueden ser delegadas, salvo en la forma concretamente autorizada en la Constitución o en las leyes. Los secretarios del gabinete no pueden, con su propia autoridad, expedir reglamentos que afecten al público en general, distintos de los que se relacionan con la administración interna de sus respectivas secretarías. Por tanto, también en esto la autoridad administrativa se centraliza en la oficina del presidente.¹⁴⁶

En todo caso, el sistema de la administración pública opera en el marco de una ley fundamental. En gran medida, el grado de su desarrollo dentro de los principios administrativos vigentes se encuentra limitado y regulado por la *Constitución*. Por consiguiente, al observar el sistema como un organismo en funciones de gobierno, es esencial comprender su base legal.

El papel de la burocracia en la formación del Estado nacional

En el periodo de 1910 a 1920, el papel de la burocracia fue contribuir a llevar a cabo las nuevas tareas del Estado, como producto de la *Constitución de 1917* que establecía nuevas funciones, atribuciones y servicios públicos que la administración pública debía realizar. El gobierno de Francisco I. Madero en su breve gestión de gobierno realizó las primeras acciones para el mejoramiento y reorganización de la administración pública, situación que no logró consolidar. En el caso del fugaz paso de Adolfo de la Huerta en la presidencia de la República (del 1 de junio al 30 de noviembre de 1920) no estuvo exento de importantes transformaciones en la administración pública. La Secretaría de Hacienda fue reorganizada, se formaron comisiones encargadas de la deuda interna y externa, de la ley bancaria, el banco único, las monedas y la emisión de deuda pública.¹⁴⁷

Sin duda, el primer modernizador de la Administración pública fue Venustiano Carranza con la reorganización de Secretarías de Estado, pero

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 244.

¹⁴⁷ Sergio Miranda Pacheco, "Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923", *op. cit.*, p. 420.

destacadamente por la creación de los departamentos administrativos que fueron concebidos como organismos de apoyo a las tareas de las secretarías de Estado. El Departamento de la Contraloría es un claro ejemplo de la función de control dentro de la Administración pública. También el Departamento de Presupuesto fue otro organismo para mejorar el control de las finanzas públicas. Para Luis Medina Piña: “En lo militar, de los 21 meses de batallas formales, 15 correspondieron al movimiento constitucionalista, en los cuales la política del Primer Jefe Carranza consistió en conservar y alentar la actividad económica de los territorios y ciudades ocupadas, para allegarse recursos vía gravámenes y financiar así la guerra contra Huerta. Lo mismo hizo Villa en sus territorios del Norte durante la lucha de las facciones”.¹⁴⁸

En lo económico, fue durante el movimiento constitucionalista y la guerra de facciones cuando se infligió la mayor destrucción a la economía nacional.¹⁴⁹ Situación que también afectó la labor y las actividades de la burocracia, así como la inestabilidad de sus salarios en esa etapa. Como lo afirma Almada (1982):

A partir de 1920 los caudillos más poderosos, es decir, aquellos que habían ganado la presidencia, recomenzaron el viejo proceso de debilitación de las fuerzas periféricas. Comprendieron como sus predecesores que el fortalecimiento de su poder dependía de la supresión de los caciques y de los caudillos. Para lograrlo utilizaron cuatro medios: 1) su eliminación física; 2) la integración en el ejército federal de las bandas controladas por los caudillos; 3) la concesión de prebendas y contratos a los altos jefes militares; y 4) el agrupamiento de los partidos regionales en el seno de una coalición capaz de garantizar una solución pacífica en la distribución de poder (fundación del Partido Nacional Revolucionario).¹⁵⁰

Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizaban por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública y la burocracia. “Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial, es decir, la centralización y dominio del poder ejecutivo de los otros poderes

¹⁴⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 89.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 88-89.

¹⁵⁰ Carlos F. Almada, *La administración pública estatal en México*, p. 22.

(legislativo y judicial), es la representación del caudillo, quien se torna necesariamente en el motor del movimiento posrevolucionario”.¹⁵¹ Para Luis García Cárdenas (1983):

El caudillo se erige en el portador del orden. Mientras las clases sociales estuviesen organizadas a nivel nacional, el ejército, ampliamente politizado desde su nacimiento en plena lucha revolucionaria, no iba a seguir a nadie más que al caudillo. Se comprende que el caudillo, a su vez, no pudiese ser más que un militar, cuyo prestigio se ligara a su biografía guerrera y a sus brillantes victorias militares y trascendiera así al campo de la política. Y es, precisamente, el binomio formado por el caudillo y las masas populares lo que vendría a darle real fuerza a un Estado que buscaba las bases de la consolidación.¹⁵²

Uno de los impedimentos al avance democrático fue el mecanismo de control político personalista. “Su más afamado representante es el caciquismo; pero quiero insistir en que se trata de un mecanismo de intermediación política mucho más sólidamente enraizado que la mera presencia de los personajes legendarios de antaño que suelen representarse dentro de esta categoría”.¹⁵³ El papel de los caudillos regionales y los caciques surgidos de la Revolución fue decisivo en la formación del Estado posrevolucionario mexicano.¹⁵⁴ El sistema de patronazgo político central tuvo que negociar con algunos caudillos regionales para lograr estabilizar políticamente el país. La otra característica para el establecimiento del Estado nacional fue la formación de un partido nacional que aglutinará al mayor número de partidos locales y asociaciones políticas electorales, aspecto que será estudiado más adelante.

¹⁵¹ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, p. 276.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Fernando I. Salmerón Castro, “Modernidad y prácticas políticas: democracia, eslabonamientos y mediaciones en la sociedad civil”, en *Revista Mexicana de Sociología*, p. 31.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 32.

VI

La burocracia en el patronazgo militar y el Maximato (1920-1934)

Durante y después la Revolución de 1910-1917, México pasó de nuevo por un periodo de caos y confusión. Las medidas desplegadas por los gobiernos de Obregón, Calles y el Maximato difícilmente pueden catalogarse bajo el rubro de reconstrucción económica. “Las medidas y políticas puestas en marcha durante los años veinte, y la primera parte de los treinta, se dirigieron a recuperar la confianza, reactivar la economía y reintegrar un mercado interno deprimido y fraccionado”.¹ Aunque la aportación principal de esos gobiernos posrevolucionarios fue dotar paulatinamente, según las circunstancias o los problemas que enfrentaban, de instrumentos institucionales al Estado posrevolucionario del empresario y al ahorrador.

La política económica de 1920 y 1930 se caracterizó por dos cuestiones fundamentales. Primero, por el diseño y puesta en marcha de los mecanismos

¹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, p. 90.

para reestablecer una economía dañada y parcelada. Segundo, por los empeños por definir el papel del Estado en la economía, ya sea en los ámbitos nacional como internacional. De acuerdo con Luis Medina Piña (2017): “La reactivación económica que empezó tímidamente en 1920 y concluyó con gran impulso dos decenios después, fue el resultado de una serie de políticas y medidas dictadas a la par de la profesionalización del ejército, la formación del PNR y la aparición de organizaciones agraristas y sindicales. Lo que subyace a los entrecruzamientos y confluencias de esas tendencias políticas y medidas económicas, es la conformación y consolidación del Estado pos-revolucionario”.²

La política de reactivación económica inició con el presidente Plutarco Elías Calles. A partir de 1924 se perfilaron dos periodos fundamentales. Un periodo corresponde al periodo 1924 y 1932, que se distinguió por una activa labor legislativa y programática orientada a reformar el sistema fiscal, completar el restablecimiento del sistema financiero nacional esbozado por Obregón, definir una política comercial y monetaria, así como crear instituciones promotoras de la obra pública, bajo una estrategia ortodoxa de presupuestos estatales equilibrados.³ Otro periodo que empezó en 1932 cuando Pani, segundo secretario de Hacienda del presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, reaccionó ante la recesión económica y las presiones de las organizaciones agrarias y sindicales que crecían en número y combatividad, adoptando políticas monetarias expansionistas. Este segundo periodo concluyó en 1936 en el momento que se acentuaron las directrices económicas heterodoxas de presupuestos deficitarios, estrechamente relacionadas con propósitos de crecimiento económico y de cumplimiento de compromisos sociales.⁴ Lo que inició Calles en el terreno de la intervención estatal de la economía, lo continuaron Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, para después culminarlo el general Lázaro Cárdenas.

La evolución del patronazgo en la Administración pública mexicana se encuentra estrechamente vinculado con el desarrollo del sistema político del país. Primero con la construcción de un sistema de partido hegemónico y después con una dinámica política acotada por el clientelismo y su traslado

² *Ibidem*, pp. 90-91.

³ *Ibidem*, pp. 98-99.

⁴ *Ibidem*, p. 99.

hacia la construcción de cuerpos administrativos sin los perfiles profesionales adecuados y la experiencia necesaria para la función pública. De este modo:

Después de la revolución de 1910-1920, en México se estableció un nuevo marco institucional para garantizar cierta estabilidad social. La creación del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) a fines de la década de 1920, el llamado “partido de la revolución” (primero como *Partido Nacional Revolucionario*, luego como *Partido de la Revolución Mexicana* y finalmente como Partido Revolucionario Institucional), fue una respuesta para dotar de estabilidad institucional al ambiente de sucesiones presidenciales y magnicidios que caracterizaron el periodo posrevolucionario. Este partido rápidamente centralizó el poder político y proporcionó un mecanismo para asegurar una trasmisión más o menos pacífica del poder dentro de la élite política.⁵

En el periodo 1920-1934, el patronazgo caudillista militar y control político sobre la burocracia como el nombramiento discrecional en cargos de la Administración pública. El patronazgo caudillista se consolida con la creación del partido hegemónico: creación del PNR (1928), por lo que continua el control político de la burocracia. La burocracia es un instrumento técnico para la expansión del Estado y se encuentra subordinada en espera del reconocimiento de derechos laborales, los cuales deberán esperar hasta la época cardenista. En materia de modernización económica y política se busca una estabilidad en la vida nacional. La modernización administrativa contribuye a la consolidación de la expansión estatal. Hay una ruta hacia la creación del servicio civil de carrera: el servicio civil en San Luis Potosí (1923); el Departamento de Contraloría: restablecimiento del servicio civil (1925); la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925); las Comisiones Especiales de Eficiencia (1926); la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929); el primer Censo de Servidores Públicos (1930); la creación del Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932); la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás

⁵ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, p. 149.

Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934); y destaca el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934); no obstante que no fue implementado, se trata del primer intento oficial para establecer el servicio civil de carrera.⁶

En materia de Administración pública, a partir de la Ley de Secretarías de Estado del 31 diciembre de 1917, que suplió la que en abril de ese año se había expedido, la administración pública mantuvo en su estructura y funcionamiento general cierta estabilidad, al menos de 1934, en que estuvo vigente sin grandes reformas. Salvo por la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública, que sustituyó al Departamento Universitario y de Bellas Artes, así como la instauración, en 1923, del Departamento de Estadística Nacional, durante el gobierno de Álvaro Obregón. Después de esta ley, la estructura administrativa del país se mantuvo sin grandes cambios hasta 1934, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, año en que se expide una nueva Ley de Secretarías.⁷

En este sexto capítulo, se describen el papel de la burocracia en el Estado posrevolucionario que abarca los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928); el Maximato (1928-1934), con los gobiernos civiles y militares del Emilio Portes Gil (1928-1930); Pascual Ortiz Rubio (1930-1932); y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934). Mientras que, en el gobierno de Álvaro Obregón, destacan el servicio civil en el estado de San Luis Potosí (1925) y la creación de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) (1924). En el gobierno de Plutarco Elías Calles sobresalen la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925), la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1925), los cambios en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado (1926 y 1928), las Comisiones Especiales de Eficiencia (1926), la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929), el Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932). Por último, en el periodo del Maximato, durante el gobierno de Pascual Ortiz

⁶ Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, Secretaría de la Función Pública, UNAM, IISUE-UNAM, 2010. En este capítulo se emplean varios fragmentos de esta obra que fue difundida parcialmente a un grupo selecto de servidores públicos y que requiere de una nueva edición para que sea conocida con un mayor número de lectores.

⁷ Sergio Miranda Pacheco, "Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 417.

Rubio, el primer Censo de Servidores Públicos (1930) y destacadamente en la gestión de Abelardo R. Rodríguez el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934), primer documento para el establecimiento de un sistema meritocrático que no logró aplicarse; no obstante, el ambiente propicio para el establecimiento del servicio civil de carrera. La burocracia en este periodo histórico logró un relativo reconocimiento como instancia técnica y administrativa, aunque no alcanzó la consolidación completamente en un servicio civil de carrera, la demanda estaba ya en la agenda política de los gobiernos posrevolucionarios.

Burocracia en el patronazgo caudillista: subordinación absoluta al régimen

Para Weber (2010), la estructura burocrática implica la concentración de los recursos materiales de administración en manos del jefe. Esta concentración se produce de modo conocido y típico en las organizaciones públicas. De acuerdo con este autor: “Únicamente la estructura del ejército burocrático posibilitó la expansión de los ejércitos profesionales siempre en armas, necesarios para la permanente pacificación de posibles conflictos internos, así como para luchar contra enemigos distantes, sobre todo enemigos de altamar. La disciplina militar y la práctica técnica sólo pueden evolucionar normalmente y con plenitud, por lo menos en su alto grado actual, en el ejército burocrático”.⁸

Hay dos condiciones para el incremento del ejército moderno. Primero, la burocratización del ejército fue producto paralelamente a la transferencia del servicio militar de los poseedores a los desposeídos. En el pasado, el servicio militar era un privilegio honorífico de los propietarios. Segundo, la progresiva densidad de la población, y la potencia y el esfuerzo del trabajo económico, determinados por una progresiva “indispensabilidad” de los estratos adquisitivos con fines bélicos. “[...] la monopolización de los medios de guerra en manos del Estado sólo se produjo de manera definitiva a partir de la paz de Tilsit”.⁹

⁸ Max Weber, ¿Qué es la burocracia?, p. 70.

⁹ *Ibidem*, p. 71.

En México a partir del decenio de 1930, se inició el tránsito al Estado de Bienestar, que se consolidó durante la Segunda Guerra Mundial. La intervención del Estado aumentó antes, en el periodo 1940-1960. El Estado no tuvo que organizar la sociedad; pero cuando no se logró la unidad requerida para legitimar sus decisiones, acudió al recurso de concentrar el poder y la fuerza dirigente, con los que logró imponerse atentando contra el régimen federal, que amparaba la *Constitución*. La obligada supeditación a la voluntad del centro trajo estabilidad, pero fomentó desequilibrios regionales y locales. En la actualidad, se han convertido en uno de los graves problemas a los que el gobierno central se enfrenta para no perder legitimidad en la que estabilidad política.¹⁰ De acuerdo con Pardo (1993):

En la política intervencionista se destacan por lo menos dos características: a) la centralización de funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos, y b) el fortalecimiento del ejecutivo —concretamente del presidente—, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política. Esta concentración del poder también fue posible gracias a la representación de los intereses populares que, cada vez más, se asumieron en la esfera ejecutiva del gobierno, lo que logró darle sustento social necesario.¹¹

En el periodo de 1920 a 1934, la etapa que corresponde al gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), Plutarco Elías Calles (1924-1928) y el Maximato —Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)— la concentración, organización y desarrollo del ejército nacional fue un factor determinante para la pacificación del país y como elemento de cohesión entre las diferentes fuerzas políticas nacionales. Resulta un evento relevante el que un presidente civil —Abelardo L. Rodríguez— presentará el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934) para el establecimiento de un servicio civil de carrera en México. Una iniciativa que sería rechazada por el presidente Lázaro Cárdenas, para por la ruta del reconocimiento de derechos laborales

¹⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, p. 39.

¹¹ *Ibidem*.

estableciera el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938). El mensaje a la burocracia era claro: derechos laborales y sindicales reconocidos por el Ejecutivo Federal, pero no servicio civil de carrera.

El concepto de *servicio civil* fue desconocido en México durante el siglo XIX, no así en la primera mitad del siglo XX, cuando el término fue utilizado como bandera de un vigoroso movimiento a favor de la carrera administrativa. “En 1906 fue creada la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (SMEF). En 1922 se creó la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) con similar propósito”.¹² Dos años después, en 1924 fue creado otro organismo la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO). En el Estado de San Luis Potosí fue creada la Comisión del Servicio Civil que buscaba su implementación, para lo cual también debía reglamentar la Ley de Servicio Civil. Finalmente, en la época de Emilio Portes Gil, miembros del PNR venían estudiando la implantación del servicio civil. Estas experiencias que contribuyeron a la creación del servicio civil de carrera en México, fueron olvidadas y sólo el servicio exterior, que era la punta de lanza de la profesionalización de la carrera administrativa, continuo su vigoroso perfeccionamiento.

Para Rousseau (2001) tal como se emplea comúnmente en México, el término *burocracia política* se remite a dos fenómenos:

[...] por una parte, a la administración del gobierno federal, y por la otra a los cuadros del partido. Juntos la una y los otros constituyen una totalidad orgánica en el régimen que cobra forma con la Revolución y que se afina entre 1930 y 1940. Dado el débil poder de que están dotados los órganos legislativos y judiciales, ambas instancias, la administración y el partido, poseen un peso determinante en la toma de decisiones, desde la definición de las políticas hasta su puesta en marcha y su evaluación. Sus miembros forman el estrato dirigente del país.¹³

¹² Confederación Nacional de la Administración Pública, *La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública*.

¹³ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, pp. 57-58.

El ramo ejecutivo del gobierno incluye dos tipos de organismos: las secretarías o departamentos que son sus equivalentes y las entidades paraestatales (de diversa naturaleza jurídica), que se han multiplicado a partir de la década de 1940. Las secretarías son financiadas directamente por medio del presupuesto anual presentado y votado por la Cámara de Diputados. Las entidades paraestatales pueden hallarse totalmente bajo control del Estado o depender de una propiedad mixta (en que el gobierno sigue siendo mayoritario por el número de acciones que posea).¹⁴ En cambio, los fideicomisos son fondos administrados por instituciones bancarias y destinados a manejar los grandes proyectos de desarrollo regional, que son de mediano y largo plazo. Para Rousseau (2001):

La concentración del poder que detenta el presidente ha anulado en los hechos la idea de carrera administrativa en el sentido francés de la palabra; la autonomía de los funcionarios constituiría un obstáculo demasiado fuerte para el poder del jefe del Ejecutivo. Sin embargo, ciertos sectores han desarrollado el equivalente de un servicio profesional de carrera. Así ocurre en las finanzas, la diplomacia o el ejército. Sin real garantía de trabajo ni promoción por méritos y en ausencia de una escala jerárquica estable, los “funcionarios” dependen del patrocinio. La importancia de las lealtades personales y de los lazos clientelares (patrones-clientes) refuerzan el pleno control del presidente.¹⁵

Por lo demás, la falta de categoría de los funcionarios complica los criterios aceptados para diferenciarlos de los políticos. Por una parte, por lo que toca a sus modalidades de reclutamiento, aunque aparentemente unos son designados (los cuadros administrativos) y otros elegidos (los políticos), en ambos casos se impone el “dedazo” presidencial, así como el nombramiento discrecional constituyen la base del patronazgo. Por otra parte, parecería existir cierto “trasfuguismo” admitido que favorece la acumulación de puestos en la administración central y de puestos electorales o partidistas. La burocracia un principio era un órgano bastante delgado en el seno del cuerpo político mexicano, a partir de década de 1940 la administración pública federal se va creciendo rápidamente, sobre todo en perjuicio del partido. En

¹⁴ *Ibidem*, p. 58.

¹⁵ *Ibidem*, p. 59.

otras palabras, es la marca decisiva que indica cómo la institucionalización ha “prendido”, como parte de un proceso tránsito del patronazgo militar a un patronazgo presidencial y civil.

Álvaro Obregón (1920–1924): patronazgo y caudillismo político

En 1920, sucedió a Carranza en la presidencia, el primer hombre que desde que comenzó la Revolución fue capaz de ser suficientemente fuerte y astuto para soportar la inevitable reacción que sigue siempre a la toma del poder. Bajo el gobierno de este nuevo jefe, Álvaro Obregón, la organización administrativa comenzó a ganar de nuevo cierto grado de permanencia. Los hombres de quienes se rodeó Obregón, tanto en los puestos civiles como en los militares, figurarían una y otra vez en los círculos de la dirección de la política mexicana durante las dos décadas siguientes. Entre ellos pueden mencionarse a los generales Ortiz Rubio, Enrique Estrada, Plutarco Elías Calles y el educador José Vasconcelos.¹⁶ “De 1920 a 1924, Álvaro Obregón dio a México el primer gobierno estable desde los tiempos del general Porfirio Díaz. Su política y su administración en la presidencia sentaron las bases y establecieron la norma para los presidentes que le sucedieron”.¹⁷ Por ello:

En relación con las fuerzas externas resulta de especial importancia mencionar la serie de presiones ejercidas por el gobierno de Estados Unidos durante el período revolucionario, por ejemplo, durante el gobierno del presidente Álvaro Obregón (1920-1924), los Estados Unidos valiéndose del reconocimiento diplomático como un efectivo instrumento de política exterior, forzaron al gobierno mexicano a garantizar que el Artículo 27 de la nueva Constitución no fuera aplicado retroactivamente. El gobierno de México tuvo que aceptar transitoriamente, y a cambio del reconocimiento diplomático de los Estados Unidos, la interpretación de éstos respecto a la forma en que el artículo 27 debería aplicarse a los intereses norteamericanos en el país.¹⁸

¹⁶ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, p. 274.

¹⁷ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, p. 398.

¹⁸ Rodulfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, pp. 76-77.

Obregón llegó a la presidencia de la República con experiencia en materia militar. El periodo que corre entre 1915 y 1920 había sido años de prueba y error en lo que la política militar se refiere. Todo lo que en esa época se había hecho y decidido respecto de la reorganización del ejército constituyó el antecedente obligado de políticas posteriores. “Al llegar Obregón a la Presidencia de la República, puso en marcha un nuevo enfoque distinto al que había intentado como secretario de Guerra y Marina del gobierno preconstitucional de Carranza”.¹⁹ Para entonces había quedado demostrado que no bastaba con reducir el número de efectivos militares, ni tampoco eran suficientes los programas de mejoramiento profesional o alfabetización sin una coordinación efectiva entre las estructuras administrativas.²⁰ De acuerdo con Garciadiego (2006): “El nuevo Estado no resultó democrático, objetivo que sólo había sido planteado el grupo maderista. Resultó, en cambio, un Estado, con una clara identidad nacionalista, autoritario, pero ampliamente legitimado y estable en tanto que contó con grandes apoyos populares y con la conducción de un grupo político-militar hábil y flexible, procedente de la clase media”.²¹

El presidente Obregón habría de centrar sus esfuerzos en tres aspectos fundamentales. El primero, procurar el reconocimiento de su gobierno por las potencias, especialmente Estados Unidos, y renegociar los términos de la deuda pública. Esto era importante porque requería de empréstitos extranjeros para lograr los planes de reestructuración económica del país. El segundo, se orientaba hacia el restablecimiento del sistema financiero y la reorganización del aparato gubernamental, fundamentalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por último, el tercero de estos esfuerzos se encaminaba a lograr la pacificación del país, mediante el control efectivo de los movimientos de oposición a su régimen y de los caudillos regionales, limitando su autoridad y la disminución de los elementos del ejército.²²

Cabe señalar, que sería grave considerar que la estabilidad administrativa se logró con la llegada de Obregón. En los más bajos estratos de la burocracia federal se producía una gran agitación. Cada uno de los nuevos jefes superiores de la administración pública necesitaban amparar a sus

¹⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 44.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Javier Garciadiego, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, p. 100.

²² Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, p. 174.

numerosos partidarios. Sólo con mantener un fuerte núcleo de incondicionales, una destacada personalidad militar política podía hallarse en aptitud de aprovechar las oportunidades que de seguro se presentarían en cuanto el nuevo presidente vacilara o empezara a perder popularidad.²³ De acuerdo con Wendell Gordon (2003):

Los amigos, los parientes y los partidarios más próximos y leales se convertían en secretarios y jefes de departamento y de oficina bajo la protección de los nuevos ministros. El feudalismo administrativo se restableció de este modo [...] donde con mucha frecuencia la única lealtad política importante es para las personas y no para los principios. Por consiguiente, los diversos organismos administrativos, que comenzaron a funcionar de nuevo casi en un decenio, quedaron integrados con personal nuevo e inexperto, cuyo mérito principal para ingresar al servicio civil, consistía en haber apoyado a determinado político, o —todavía más probable— a determinado general.²⁴

Así, la burocracia posrevolucionaria surgió prácticamente de la nada durante el gobierno obregonista y las condiciones en que nació la dotaron de una forma y un contenido de los cuales no ha podido librarse ahora la administración pública. El patronazgo se consolidó en esta etapa temprana del nuevo Estado posrevolucionario. Una de las consecuencias inevitables de la Revolución, sobre el personal de la nueva burocracia, fue el aumento del dominio militar, que puede caracterizarse como patronazgo militar. Había sido un propósito expreso del movimiento carrancista acabar con el dominio militar, el cual no lograron disminuir. “Las campañas militares producen inevitablemente nuevas cosechas de generales, y la Revolución mexicana no fue una excepción a la regla. Aun cuando la Revolución no hubiera producido otra cosa, sí creó alguna influencia militar poderosa en la burocracia, por lo menos durante una generación y las administraciones públicas de Obregón y Calles lo confirmaron plenamente. Este solo factor, agregado al carácter feudalizante de los ministros, operó de tal modo que hizo difícil mantener la continuidad administrativa”.²⁵

²³ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 274.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

En su primer informe de gobierno en el mes de febrero de 1921, el presidente Álvaro Obregón afirmaba que el “momento histórico por el que atraviesa la República” significaba una oportunidad para llevar a cabo “no solo la reconstrucción del país, sino la moralización de la administración pública en todos sus ramos”.²⁶ Por lo que:

El Ejecutivo extiende que la moralidad política y administrativa ha de comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todo el cuerpo de servidores de la nación. De ahí que, en la convocatoria, figura preferentemente la ley que fija las responsabilidades del Presidente de la República y sus secretarios de Estado. Con ella se persigue conseguir que los altos representantes del Poder Ejecutivo queden sujetos en todos sus actos al imperio de la ley y la justicia, y no gocen de franquicias que repugnan a las conciencias honradas, y al amparo de las cuales se han cometido tantos delitos. En la verdadera democracia, el funcionario público debe dar cuenta de sus actos, sea cual fuere la categoría que tenga y su poder legal, pues mientras mayor sea éste, mayores son sus deberes y responsabilidades. [...] iniciando la expedición de la ley que fije las responsabilidades del presidente de la República y de sus secretarios de Estado.²⁷

En materia educativa, para Carrillo (2006), fue el gobierno de Álvaro Obregón el que volvió a centralizar esta facultad al nivel federal, por lo que restableció en 1921 la Secretaría de Educación Pública, bajo la responsabilidad de José Vasconcelos”.²⁸ Por ello:

[...] en materia de reforma constitucional, en la época del presidente Álvaro Obregón el Congreso decide reformar la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, relativo a planteles de instrucción pública, otorgando la facultad al Congreso de establecer en toda la República escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales, además de señalar la jurisdicción de la Federación sobre los planteles que ella estableciera. Nace

²⁶ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales. Volumen 3, 1976-2011*. José López Portillo-Felipe Calderón Hinojosa, en *200 años de Administración Pública en México*, p. 21.

²⁷ *Ibidem*, p. 22.

²⁸ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, México, INAP, 2006, pp. 23-24.

una estructura educativa para toda la población y se establece quien conduce la administración educativa, además que, si bien la Federación tiene jurisdicción sobre los planteles, los estados pueden legislar al respecto. Ésta es la reforma que sienta las primeras bases para el modelo de educación pública en México.²⁹

En materia de administración pública en el periodo de Álvaro Obregón (1920-1924) hubo una intensa actividad administrativa. En esta etapa se crearon y descentralizaron algunos de los órganos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuyo fin era cubrir otros aspectos de la reforma agraria. También se dio origen a la Dirección de Irrigación, el 1° de marzo de 1921, con el objeto de atender los asuntos relacionados con las concesiones de las aguas federales.³⁰ En ese mismo año, con el proceso de descentralización de la Secretaría de Agricultura y Fomento, se instalaron 25 establecimientos en el interior de la República. En su segundo informe de gobierno el presidente Álvaro Obregón, en el mes de septiembre de 1921 declaraba:

[...] que los éxitos apuntados y las fundadas esperanzas de mejoramiento ulterior en los diversos ramos de la Administración, se deben muy especialmente, a los esfuerzos desarrollados por todos los colaboradores que integran los tres poderes de la Federación y la eficaz y oportuna cooperación de los ciudadanos gobernadores de los Estados y demás autoridades de la República que han concurrido a sumar sus esfuerzos con los poderes federales, en todos aquellos casos en que se han necesitado la acción conjunta de dichos poderes para resolver los problemas nacionales que se han presentado.³¹

También destacaban las tareas del Departamento de Contraloría que seguía en un periodo activo de reorganización y carrera administrativa de mérito, tendiente a que “su labor responda a los fines de eficacia, moralidad y orden

²⁹ Virgilio Andrade Martínez, *La Administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, pp. 40-41.

³⁰ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 24.

³¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales. Volumen 2, 1920-1976*, op. cit., p. 24.

para el cual fue creado”.³² Resultados de los trabajos de inspección permanente de la Contraloría del Erario había logrado economías en diversos ramos de la Administración, destacando las economías en el ramo de Guerra. Informaba que se estaba en estudio el reglamento de la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría.³³

En su tercer informe de gobierno, el presidente Álvaro Obregón en septiembre de 1922, afirmaba que con el “desarrollo sistemático del programa de moralización se ha trazado, quedará garantizada la consolidación absoluta de las instituciones” en todos los actos del Gobierno.³⁴ Cobra relevancia en ese informe de gobierno la reorganización de las oficinas centrales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la reorganización del Servicio Diplomático y la reorganización del Servicio Consular. Además, de la organización del Departamento de Contraloría que inició en el año de 1921 a “fin de que responda a los fines de orden, eficacia y normalidad” con el fin de corregir las deficiencias administrativas que se habían puesto en evidencia en su régimen anterior.³⁵

En materia de Relaciones Exteriores, el presidente Álvaro Obregón explicaba que la nueva Ley Orgánica del Servicio Diplomático contaba con dos innovaciones: “la que se relaciona con la selección y promoción del personal diplomático y la que se refiere a la diferencia que establecen, entre dicho personal, entre los funcionarios técnicos o propiamente de carrera y los de carácter político”.³⁶ Por lo que declaraba que

se ha estado sujetando a examen a los funcionarios que habían recibido sus nombramientos sin presentar siquiera la deficiente prueba de aptitud que exigía la ley anterior de 1896 —la inmensa mayoría del personal en servicio— y, de acuerdo con el resultado favorable o adverso de dichos exámenes, se les ha ratificado o retirado la confianza del Ejecutivo, revalidando o anulando sus nombramientos.

³² *Ibidem*, p. 29.

³³ *Ibidem*, p. 37.

³⁴ *Ibidem*, p. 39.

³⁵ *Ibidem*, pp. 43-44.

³⁶ *Ibidem*, p. 49.

Todas las vacantes habidas por esta u otras causas se han llevado con entero apego a lo que manda la ley; al efecto, han tenido ya verificativo dos concursos, y como consecuencia de ellos, han ingresado a la carrera ocho aspirantes y próximamente se convocará a un tercer concurso. [...] depurado el personal técnico, desde el doble punto de vista de su actitud y de su idoneidad, traducándose todo eso no sólo en mayor eficacia del servicio, sino también en mayor decoro de la representación diplomática mexicana en el extranjero.³⁷

Por lo que se refiere a la reorganización del ejército, Obregón puso un especial empeño. Prometió un gran recorte en los gastos militares (1922) para encauzar estos ahorros hacia las necesidades sociales y económicas de los asuntos nacionales. Por lo que creó la Comisión Revisora de Hojas de Servicio del ejército y la expedición del reglamento el 29 de abril de 1921. Al respecto señalaba: “Con esta medida fueron depuestos 300 000 hombres. La Comisión Superior Revisadora de Hojas de Servicios, que han estudiado con minuciosidad los expedientes de un considerable número de generales, jefes y oficiales, y mediante este trabajo de depuración, se ha logrado la supresión de: 77 generales, 440 jefes y 2 180 oficiales por baja y 91 generales, 744 jefes y 1 116 oficiales, por haber pasado a la Primera Reserva, con medio haber”.³⁸

Asimismo, en el mismo año se crearon los Talleres Nacionales de Construcción Aeronáutica, que dependían del Departamento de Establecimientos Fabriles y Militares.³⁹ Ya en su cuarto informe de gobierno, el presidente Álvaro Obregón en septiembre de 1923 destacaba el plan de reorganización administrativa de su gobierno, donde sobresalía la nueva Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático. Además, que bajo el patrocinio del gobierno del Distrito Federal “la instalación de una colonia exclusiva para empleados del Gobierno del Distrito, en terrenos de la municipalidad de Iztapalapa” para ofrecer a los servidores públicos de la administración pública la posibilidad de una vivienda digna.⁴⁰ “También se había iniciado ya el sistema del mérito,

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem*, p. 50.

³⁹ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 297.

⁴⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales. Volumen 2, 1920-1976*, op. cit., p. 59.

con los mismos buenos resultados para la selección del personal de las oficinas centrales de la Secretaría de Relaciones Exteriores”.⁴¹ Y una reducción en el personal militar de cinco mil hombres de tropa, cuatro mil caballos y mil acémilas, con relación a los efectivos del año anterior.

También destaca en el gobierno de Obregón, un proceso de reestructuración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el mejor desarrollo de la política internacional del gobierno posrevolucionario. En abril de 1921, se reorganizó y depuró el servicio consular por lo que los consulados generales se reagruparon en dos categorías: seis de primera y catorce de segunda, las cuales se encargarían de ejecutar labores de inspección:

En febrero de 1922 se reestructuró también la secretaría. Se publicaron algunas leyes con el fin de reorganizar al personal. El 17 de enero de 1922 se expidió la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano. Sus innovaciones fueron la selección y promoción del personal diplomático y la diferencia entre funcionarios técnicos o de carrera y políticos. Mediante ésta se promovieron los concursos por mérito, para seleccionar al personal diplomático. Asimismo, se promulgó la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano, con el fin de seleccionar mejor al personal consular y el 10 de abril de 1924 se reglamentó esta ley.⁴²

En el quinto informe de gobierno en el mes de septiembre de 1924, el presidente Álvaro Obregón reportaba el avance en la organización y procedimientos administrativos. Destacando al Departamento de Contraloría con “sus estudios sobre organización interior, procedimientos y gastos de las secretarías y departamentos del Estado, para extender su acción a todos los órganos del Ejecutivo federal”. La Contraloría coadyuvaba con la Secretaría de Hacienda para lograr la eficiencia, economía y moralidad administrativa.⁴³ Adicionalmente, para una nueva estricta economía en todos los ramos de la Administración proponía “[...] suspender, desde luego, todos los empleados supernumerarios y comisionados especiales; reducir razonablemente los sueldos y gasto autorizados por el Presupuesto de Egresos; reorganizar

⁴¹ *Ibidem*, p. 60.

⁴² Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 175.

⁴³ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales. Volumen 2, 1920-1976*, op. cit., p. 69.

los servicios públicos productivos y la administración de los bienes nacionales, con la mira de aumentar sus rendimientos y, en el caso de que todo lo anterior no bastara para alcanzar los fines perseguidos, suprimir parte del personal de planta y de los gastos que no fueran indispensables”.⁴⁴

Informaba que en cumplimiento al acuerdo presidencial del 16 de octubre de 1923, por el cual se “autorizaba a la Secretaría de Hacienda a hacer la reducción de un diez por ciento en los sueldos de todos los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo, incluyendo a los miembros del Ejército Nacional”.⁴⁵ Además, una de las medidas más importantes durante la gestión de Obregón fue el fortalecimiento de las finanzas públicas. Para ello, el 1° de noviembre de 1923 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expidió una circular en la que se notificaba una reducción del 10 % de los sueldos de los empleados y funcionarios de la Administración pública federal. En palabras de José R. Castelazo (2011): “Esta medida dio como resultado una reducción del déficit mensual de dos millones de pesos, equivalentes al 70 por ciento del déficit mensual existente. Otro aspecto con relación al presupuesto fue la introducción de algunas modificaciones en la elaboración de la Ley de Ingresos de 1924. Se creó el Departamento Técnico Fiscal para formular el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para adaptar los impuestos a las necesidades nacionales”.⁴⁶

Asimismo, a finales de 1924, fue expedida una nueva Ley de Hacienda del Distrito Federal. La administración pública durante el periodo de 1920-1924 del gobierno obregonista, estableció las bases para la institucionalización de las reformas tanto económicas como sociales, así como fortalecer el aparato administrativo que las llevaría a cabo.⁴⁷ En su gestión, Álvaro Obregón creó varias instituciones del ramo educativo, como la Secretaría de Educación Pública, encargada de la Universidad Nacional, la Escuela Nacional Preparatoria, las escuelas sostenidas por la Federación, la Escuela Superior de Comercio y Administración, el Departamento de Bellas Artes, el Conservatorio Nacional de Música y los Talleres Gráficos de la Nación”.⁴⁸ También

⁴⁴ *Ibidem*, p. 77.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 78.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit. p. 293.

⁴⁸ López Rosado, Diego G., *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., p. 402.

estableció: “[...] en 1923 el Departamento de Estadística Nacional, encargado de compilar y publicar periódicamente los datos concernientes a la estadística, así como formar censos. Con posterioridad fue publicado el Reglamento para la Formación de la Estadística Nacional, que ordenó elaborar censos de población, agrícola, comercial y de propiedad urbana y rústica, así como el monetario, el anuario de estadística nacional y el boletín mensual de estadística”.⁴⁹

Por su parte, García (1988) afirma que todas estas medidas, impulsadas por Obregón, formaban parte de la reorganización del aparato administrativo, y que estaban orientadas a la consecución de la reestructuración tanto económica como social del país. Ello permite mostrar en este período la naturaleza ideológica obregonista. Inicia cambios importantes dentro de los programas ejecutivos, por lo que pone énfasis en la utilización del presupuesto público, inaugurando cierto auge de los gastos sociales.⁵⁰

El servicio civil en San Luis Potosí (1923)

Una de los únicos ejemplos de servicio civil en alguna entidad federativa fue el caso en San Luis Potosí en las primeras décadas del siglo xx. El servicio civil se implantó en San Luis Potosí bajo el concepto del trabajo administrativo desempeñado por los servidores en las oficinas públicas dependientes del Estado o de los municipios. Afirmaba Guerrero (2011) que

para administrar la carrera administrativa se constituyó la Comisión del Servicio Civil, que fue integrado por los secretarios del Congreso, el oficial mayor del gobierno del estado, uno de los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia y el secretario del ayuntamiento de la capital del estado. Se confió a la comisión reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su marcha debida; nombrar a los jurados y celar de la conservación de los archivos del

⁴⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 25.

⁵⁰ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, p. 277.

servicio civil. Su ámbito de competencias se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales.⁵¹

El servicio civil en San Luis Potosí estaba organizado por una comisión como responsable única del proceso de ingreso y selección de candidatos:

[...] el sistema de ingreso y promoción fue confiado enteramente a la Comisión, que recababa la información procedente de los jurados y la enviaba a los jefes de oficina del caso para recibir su dictamen, luego de lo cual emitía el fallo correspondiente. Asimismo, preparaba la lista de las personas que juzgaba idóneas para ocupar plazas vacantes, o bien, no habiéndolas, efectuaba una convocatoria pública para el mismo efecto, sin que todo esto obviara el que un servidor público pudiera solicitar un examen antes de la fecha de los concursos para estar en disposición, habiéndolo aprobado, de ocupar la vacante.⁵²

Una primera experiencia en el México posrevolucionario en servicio civil de carrera fue el caso del Estado de San Luis Potosí en 1923. “Uno de los adelantos más significativos lo constituyó el alto grado de estabilidad de los servidores del Estado de San Luis Potosí durante el funcionamiento del servicio civil. Primero, fueron protegidos contra muerte o inhabilitación por medio de un seguro formado con el 3 por ciento de sus sueldos percibidos. Segundo, se instituyó un cuidadoso procedimiento de defensa del servidor públicos ante remociones arbitrarias, iniciado por la intervención de la Comisión del Servicio Civil para la apelación por parte de los afectados”.⁵³ Fue la primera experiencia de un servicio civil de carrera en una entidad federativa mexicana.

⁵¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 339.

⁵² *Ibidem*, pp. 339-340.

⁵³ *Ibidem*, pp. 340-341.

La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) (1924)

El 12 de mayo de 1924, se organizó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la penosa situación que vivieron trabajadores públicos por la suspensión de sueldos que ocurrió en aquella época. La AMEO era diferente a la CNAP, ya que no estaba organizada como una confederación, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federativas. En 1926, contaba ya con 56 delegaciones.⁵⁴ Como la CNAP, su objeto era la de promover la creación el servicio civil de carrera mediante la expedición de una ley correspondiente. De acuerdo con Sánchez González (1999):

La AMEO consideró que la publicación del Reglamento del Departamento de Contraloría, era un primer paso hacia la creación de la carrera administrativa. En marzo de 1925 se expidió el acuerdo que ponía en vigencia el mencionado reglamento, lo que significó la implantación de los elementos sustanciales de la carrera administrativa. La Contraloría con esta disposición, se puso a la cabeza del resto de las dependencias de la administración pública federal en materia de administración de personal. Un caso aparte lo constituyó la carrera en San Luis Potosí.⁵⁵

La AMEO no tuvo en un principio un carácter permanente, ni tampoco tendencias gremiales particulares. Fue cuando el *empleado oficial* se vio obligado por la suspensión de sus haberes durante un periodo largo. Ello lo llevó a constituir una organización con el fin de encontrar una solución a su situación crítica. Dentro del campo social, la AMEO se propuso la moralización del empleado oficial tanto en la burocracia alta como en la burocracia baja. Asimismo, proponía la implantación del servicio civil, aunque tenía conciencia de las grandes dificultades que lleva consigo. “La fundación de la AMEO fue impulsada por la expedición del acuerdo que puso en vigor un reglamento que rige en el Departamento de la Contraloría General de la

⁵⁴ *Ibidem*, p. 358.

⁵⁵ José Juan Sánchez González, “Profesionalización del servidor público: antecedentes y perspectivas en México”, en Juan de Dios Pineda (coord.). *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, pp. 229-230.

Nación, que puede considerarse como el primer paso para la implantación del servicio civil en nuestro país”.⁵⁶

Sector paraestatal: inicio de creación de empresas públicas

De acuerdo con Gildardo Campero Cárdenas (2010): “Álvaro Obregón continuó la obra del gobierno anterior con la ampliación de la red ferrocarrilera y la infraestructura de irrigación, construyendo numerosas vías auxiliares en los Ferrocarriles Nacionales de México y algunas otras de la red ferroviaria. Además, se completaron obras de riego en beneficio de los agricultores para modernizar el campo mexicano. La nueva misión del Estado en el campo de la economía empezó a estructurarse en esta época, al abordar renglones de la producción industrial con lo que prácticamente inician las tareas de industrialización en Estado posrevolucionario”.⁵⁷ Con la expansión de las actividades del Estado, la administración pública debió ampliarse y expandir sus actividades en diversos ramos de la economía nacional. En palabras de Campero Cárdenas (2010):

Obregón desempeñó también un papel de importancia con respecto al petróleo, cuya reivindicación para sustentar el desarrollo nacional provocó numerosos problemas y presiones del extranjero. Sin embargo, el Estado sostuvo una actitud prudente y firme. También se trató de resolver, entre los problemas más apremiantes, las reivindicaciones agrarias, para lo cual, afectando lo menos posible los intereses latifundistas. Obregón sostuvo que debía irse creando la pequeña propiedad, solo con los excedentes de los latifundios para evitar un desequilibrio económico.⁵⁸

Además, Álvaro Obregón realizaría una acción en favor del sector privado al devolver los bancos que habían sido incautados por el gobierno de Carranza, los cuales ya no tendrían carácter de emisor. De esta manera, fue creada la

⁵⁶ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 358-359.

⁵⁷ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV*, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de Administración Pública en México*, p. 172.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 172-173.

Comisión Nacional Bancaria para vigilar el funcionamiento de las instituciones crediticias y su cumplimiento con las nuevas reglamentaciones legales.⁵⁹

Recursos públicos en el periodo (1911-1925)

La inestabilidad política y económica que prevaleció durante los años posteriores al movimiento armado, iniciado en 1910, produjo un desastroso impacto en las finanzas gubernamentales. La nación no sólo tuvo que enfrentar el grave problema derivado de la lucha interna sino, además, los profundos desajustes que la Primera Guerra Mundial trajo consigo en el plano internacional, en especial, los que estaban relacionados con el comercio exterior. El panorama económico nacional era desolador, dado que el cambio de un régimen dictatorial a uno democrático y la transformación de las viejas estructuras políticas y económicas produjo considerables pérdidas humanas y daños materiales muy cuantiosos.⁶⁰

A pesar del notorio quebranto que sufrió la economía nacional en el periodo revolucionario de 1910 a 1925, los presupuestos presentados durante este período registraron un incremento en los ingresos recaudados, como lo muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Ingresos recaudados de 1910-1925

Años	Total, de ingresos (Millones de pesos)	Índice de crecimiento
1911-1912	103.6	100.0
1912-1913	109.3	105.4
1917-1918	146.4	141.2
1918	148.3	143.1
1923	265.7	256.3
1924	284.5	274.4
1925	336.7	324.8

Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*. p. 411.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 127.

⁶⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 409.

En 1911 a 1918, el crecimiento de los ingresos fue de sólo 41.6 %, debido a que esa época fue de mayor violencia de la Revolución, pero, el paulatino restablecimiento de la estabilidad política, permitió un ascenso de 127 %, entre 1918 y 1925. Aunque en un principio el gobierno pudo disponer de las cantidades que el régimen porfirista había dejado en la tesorería como reserva, esos fondos fueron consumidos rápidamente y al producirse el cuartelazo de Victoriano Huerta las dificultades financieras fueron más evidentes.⁶¹

La guerra mundial de 1914 ayudó a solventar parte de los problemas económicos, a través del aumento de la demanda de minerales metálicos y sobre todo de petróleo, que por la vía de impuestos al comercio exterior mantuvieron las recaudaciones y en el presupuesto de ingresos 1911-1912. Los 47 millones 900 mil que produjeron los impuestos al comercio exterior, representaron 45.9 % del total, en tanto que los impuestos interiores en toda la Federación y los del Distrito Federal y los territorios sumados, llegaron a 44 millones 300 mil equivalentes al 42.8 %, de manera que el resto de los conceptos de ingreso proporcionó sólo 9.3 %.⁶²

Como las erogaciones que exigía el mantener y equipar al ejército revolucionario eran cada vez mayores, Carranza recurrió a las emisiones de papel moneda, decretando la circulación forzosa de los billetes que en grandes cantidades imprimían los principales caudillos revolucionarios. De acuerdo con López Rosado (1980):

Para 1916, las principales emisiones sumaban \$670 900 000.00: \$5 000 000.00 de papel de Monclova; \$24 000 000.00 del Constitucionalista; \$42 000 000.00 del Gobierno Provisional; y \$599 300 000.00 del Provisional de Veracruz. Incapacitado el gobierno para convertir en metálico estos billetes, empezó a canjearlos por los llamados “infalsificables” emitidos en junio de 1916, por un monto de \$450 000 000.00. Sin embargo, carentes de respaldo metálico, se depreciaron rápidamente hasta que fueron retirados de la circulación por decreto de marzo de 1917.⁶³

Además, la depreciación internacional del oro se agravó la crisis que la excesiva emisión de billetes había causado y sus efectos continuaron más allá

⁶¹ *Ibidem*, pp. 411-412.

⁶² *Ibidem*, p. 412.

⁶³ *Ibidem*.

de 1920. “Otro de los graves problemas que contribuyeron al desorden hacendario, fue la práctica seguida por los jefes militares de ambos bandos de apoderarse de las oficinas recaudadoras de impuestos para obtenerlos fondos necesarios para proseguir en campaña, creando un estado de anarquía en la administración de las mismas”.⁶⁴

De acuerdo con López Rosado (1980), el panorama nacional, ensombrecido por la lucha armada, fue despejándose paulatinamente y, de esta manera, dio paso a una reestructuración de la hacienda pública. Durante el gobierno del general Calles, el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, estableció las bases de una nueva política hacendaria que permitió elevar con firmeza los ingresos del erario. Los impuestos del comercio exterior continuaron siendo el más importante renglón de los ingresos pero descendió drásticamente su posición relativa; en el presupuesto de ingresos del año de 1925 con \$99 300 000.00, representaron el 29.5 % del total; los impuestos a la industria, que sumaron \$85 000 000.00, el 29.2 %; los impuestos internos incluyendo los del timbre, con \$17 000 000.00, el 22.9 %; y los derechos consulares, los servicios públicos, los productos diversos y los rezagos, con \$75 000 000.00, el 22.4 % restante.⁶⁵

La importancia del ejército en el patronazgo militar

Para Iturriaga (1977), en el Maximato, hay una gran diferencia de actitud asumida ante la coacción de Plutarco Elías Calles con Abelardo Rodríguez y Emilio Portes Gil (personas ambas que se opusieron al llamado Jefe Máximo con responsabilidad aunque con fortuna parcial) y la actitud lamentable de sojuzgamiento del presidente Pascual Ortiz Rubio que ante el Congreso de la Unión, —según lo dijo en su Primer Informe Presidencial del 1º de septiembre de 1931— reconocía públicamente contar con la ayuda y consejos de Calles en cada trance difícil, sellándose así, ante la representación nacional misma, la existencia real de un vergonzoso duunvirato.⁶⁶

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem*, p. 413.

⁶⁶ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 24.

El ejército constitucionalista tuvo primordialmente un origen militar estatal y local, que mucho explicó su organización y politización de sus componentes, como también la ambición política de sus jefes. Para Medina (2017), las fuerzas armadas fueron

un ejército que nació en el norte del país a consecuencia de iniciativas aisladas de los gobernadores de Sonora y Coahuila, que se integró por la agregación de dos milicias y la adhesión posterior de las fuerzas ex maderistas. En ambos territorios y casi simultáneamente, los gobernadores Ignacio I. Pesqueira y Venustiano Carranza declararon amenazada la soberanía estatal por la usurpación huertista y recurrieron a las facultades consignadas en sus respectivas constituciones para integrar milicias locales.⁶⁷

Las milicias locales se habían visto fortalecidas a partir de los intentos de desmovilización de las partidas maderistas, tras la elección de Francisco I. Madero en 1911. La solución que encontró Madero para conservar al ejército federal intacto y a la vez satisfacer a sus seguidores, fue integrar a las fuerzas irregulares a la policía rural, dependiente de la Secretaría de Gobernación. En consecuencia, los efectivos y el número de cuerpos de esa organización policiaca nacional se incrementaron rápidamente. Cuando Díaz abandonó el país, había 14 cuerpos de rurales, con 3372 elementos, los “viejos rurales” que en su mayoría acudirían a apoyar el cuartelazo de Huerta. Durante la presidencia de Madero se llegaron a formar hasta 53 cuerpos adicionales, con cerca de 10 mil elementos, la vasta mayoría ex maderistas.⁶⁸

El patronazgo militar requería de un militar que controlará el presupuesto público para contar con la obediencia y subordinación de sus seguidores que pretendían un cargo público. “Otro rasgo importante del ejército constitucionalista, que se liga estrechamente con el de las lealtades personales, tuvo que ver con el papel del líder o jefe militar. Su carácter e inteligencia jugaban un papel cardinal en el número de adherentes, pues su actitud frente a la tropa era de mayor importancia. Los jefes distribuían grados, ascensos y recompensas sobre la base de los méritos en campaña, sin que tuvieran que

⁶⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 24-25.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 26-27.

responder por ello a ninguna autoridad central durante la etapa constitucionalista de la Revolución”.⁶⁹ De acuerdo con Medina (2017):

Los lazos de adhesión personales entre el jefe y la tropa se afirmaban con el éxito militar, en tanto la derrota contribuía al desdibujamiento de las características carismáticas del dirigente. En casi todas las unidades funcionaba, pues, una especie de liderazgo heroico. El caso más claro de ese tipo de liderazgo militar fue el de Francisco Villa, con todo el único caudillo revolucionario que captó la imaginación popular y entró de lleno a la leyenda, más que a la historia. Una sucesión de derrotas, incluso de victorias fáciles traían mala fama, como le pasó a Pablo González, siempre opacado por las brillantes victorias de Obregón.⁷⁰

Aunque la mayoría de los jefes revolucionarios provenían de la vida civil y no eran militares, muy pronto se definieron por su participación al lado militar de la Revolución, debido a los beneficios y prestaciones que se contaban en el patronazgo militar. “Los civiles que decidían conservar su condición, por carecer de capacidades militares o negarse a tomar las armas no obstante su adhesión a la causa revolucionaria, recibían encomiendas como negociadores, pero eran considerados ajenos a su estirpe por los ciudadanos armados. Estos civiles eran, por lo general, persona con educación superior formal, en contraste con la gran mayoría de los líderes militares, y a la larga habrían de constituir el núcleo de la clase política civil posrevolucionaria”.⁷¹

Dice Medina (2017) que la mayoría de los jefes y oficiales constitucionalistas salieron de las filas de voluntarios norteros que decidieron defender a sus estados de los constantes movimientos armados. No obstante, “su empirismo militar, la mayoría de esos jefes y oficiales mostraron una inteligencia natural para la estrategia y táctica, superior incluso a la de muchos oficiales federales formados en el Colegio Militar. Obregón llegó a las puertas del poder frente de una coalición militar de méritos guerreros y políticos indudables, pero carente de un marco de inconstitucionalidad que la hiciera neutral en las disputas por la Presidencia de la República”.⁷²

⁶⁹ *Ibidem*, p. 27.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 30.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*, p. 31.

Para Medina (2017):

Ante la ausencia de partidos políticos, el apoyo de los jefes con mando de tropa efectivo fue crucial para apoderarse de la primera magistratura, aunque Carranza, Obregón e incluso Calles se sujetaron a la formalidad de una elección. La base política de Obregón en 1919 fue una tenue e inestable coalición de jefes militares, quienes a lo largo de las luchas civiles entre 1913 y 1915 habían logrado, unos más otros menos, cierto grado de poder real en las regiones en donde les había tocado actuar.⁷³

Un ejército revolucionario no siempre es un ejército profesional. Después del movimiento revolucionario era necesario reformarlo para que contará con la disciplina, formación y espíritu de un ejército moderno. No era un ejército sino una “masa armada” de individuos que requería un proceso de institucionalización para contar con una institución castrense que se alejará de la política.⁷⁴ De esta manera:

La fase constitucionalista de la Revolución mexicana, al igual que la maderista anterior, se inició sin ningún planteamiento de reivindicación social: Ni la proclama de Obregón a los sonorenses ni el Plan de Guadalupe de Carranza, ambos de marzo de 1913, contuvieron referencia alguna a cuestiones sociales. La primera vez que apareció un viso de programa social fue en la cláusula octava del Pacto de Torreón de julio de 1914, celebrado entre la División del Norte y la del Norte “con el objeto de zanjar las dificultades surgidas entre los jefes de la División del Norte y el ciudadano Primer jefe del Ejército Constitucionalista”, a raíz de la insubordinación de Villa por su terquedad de tomar la ciudad de Zacatecas. Esto no significó que los delegados de la División del Norte tuvieran en mente un programa de revolución social.⁷⁵

Situación diferente —nos dice Medina (2017)— “ocurrió con el ejército zapatista, que tanto ante el gobierno de Madero como en la lucha contra Huerta insistió siempre en su programa agrario, aunque sin éxito, dado

⁷³ *Ibidem*, p. 34.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 34-35.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 35-36.

que se trataba de un movimiento limitado a confines regionales preciso sin intenciones de integrarse al ejército constitucionalista. A pesar de ser un movimiento revolucionario, las fuerzas constitucionalistas muy pronto se convirtieron en ejército de paga. En parte por tener su origen en milicias estatales, que gozaban de acuerdo con las leyes estatales que las regían de una remuneración mínima cuando estaban en activo, en parte por el deseo del Primer jefe de evitar que los contingentes vivieran del botín y el saqueo, se estableció la paga diaria”.⁷⁶ De acuerdo con Medina (2017):

Se trataba, en suma, de un ejército cuya integración y éxito en la lucha no respondía a un programa previo de reformas sociales. Apuntamientos para un programa de esta naturaleza se fueron dando a lo largo del conflicto por necesidades políticas de la Primera Jefatura. [...] a medida que transcurrieron los meses posteriores a la victoria sobre Huerta y las facciones villistas y zapatista, este radicalismo recién encontrado empezaría a contrastarse con la posición conservadora del Primer Jefe, lo cual sería aprovechado en su momento por Álvaro Obregón.⁷⁷

En materia de finanzas públicas, el principal obstáculo para el éxito de una facción revolucionaria en una guerra civil era la cantidad de recursos que requieren, sin contar por principio con fuentes de ingreso seguro. El primer objetivo fueron las aduanas fronterizas:

Pronto los sonorenses ocuparon las de su estado y, con excepción de la de Nuevo Laredo, hicieron lo propio las fuerzas de Carranza con las demás. Cuando el gobernador de Coahuila fue reconocido Primer jefe, se impuso la tarea de obtener el acuerdo de los jefes adheridos al Plan de Guadalupe para asumir facultades hacendarias y diplomáticas plenas, y poder así controlar las finanzas del

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 36-37. “La medida no cumplió cabalmente los propósitos de Carranza, los atentados contra la propiedad fueron más la regla que la excepción, en general propiciados por jefes y oficiales, más que por la tropa. El ingenio popular creó el verbo “carrancear” como sinónimo de robo o de expropiación indebida, lo cual es una prueba de lo extendido de tales prácticas. “Andar en la bola” se fue convirtiendo en un *modus vivendi* para la mayoría de la tropa y buen número de oficiales y jefes revolucionarios”.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 37.

movimiento y las fuentes de aprovisionamiento en Estados Unidos. Mediante casas de comercio en Estados Unidos y la intervención de aduanas fronterizas y portuarias, Carranza garantizó el abastecimiento de sus fuerzas.⁷⁸

Este patronazgo militar se vio “robustecida por la práctica de Carranza de enviar a jefes enemistados con sus comandantes divisionarios como procónsules a algunos estados, especialmente los del sureste, las regiones más alejadas de la capital. Carranza sólo tuvo la administración directa de las aduanas de su estado y del puerto de Veracruz, y de forma indirecta, de las demás aduanas fronterizas y portuarias, lo cual le brindó recursos, pero nunca un arraigo e influencia políticas”.⁷⁹

Las influencias políticas locales quedaron, a fin de cuentas, en manos de los jefes revolucionarios. Lenta pero seguramente se fueron dando los elementos para los cacicazgos de origen militar en diversas regiones del país. Empezó con el control de una región, continuó con la imposición de autoridades de facto y después de jure, y terminó en alianzas entre los nuevos políticos militares y los comerciantes y empresarios de las regiones por ellos controladas.⁸⁰

La caída de Huerta no significó el término a los poderes excepcionales que tenían los jefes constitucionales. Durante el periodo (1915-1917) los militares que se encontraban en campaña ejercieron un caciquismo en el nombramiento de cargos políticos con personas afines a los jefes militares. “Si durante la guerra con Huerta el mando se ejercía *manu militari*, en la guerra de facciones tenían por fuerza que llevar un desempeño más civil y político, pues los carrancistas tenían el poder nacional y los enemigos no. Así, cuando llegó el momento de las elecciones constitucionales en 1917, éstas sólo fueron el refrendo de ascendencia que ya disfrutaban los jefes militares y sus adeptos locales; los adversarios políticos, si los hubo, no tuvieron oportunidad alguna en la contienda electoral”.⁸¹

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 37-38.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 39.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 39-40.

Carranza sabía la importancia política de contar con un ejército profesional y moderno. No era anti militar, como querían presentarlo sus adversarios. Pero tampoco era pro militar como lo prueba su negativa a asumir un grado militar durante la guerra contra Huerta. “Carranza no quería llegar a la Presidencia de la República como caudillo militar y, a la vez, profesionalizarlo y reducir sus dimensiones se le presentaban a Carranza como necesidades ineludibles de naturaleza política”.⁸² Sin embargo, hacia 1917 la situación política y militar en el país habrían de estorbar los designios de Carranza sobre el ejército.

En 1916, el ejército constitucionalista contaba con 200 mil hombres, comandados por alrededor de 50 mil jefes y oficiales; de estos últimos más de cinco mil sostenían tener el grado de general. Para entonces existían tres cuerpos del ejército. El Cuerpo de Ejército del Noroeste, comandado por Obregón era por mucho el más fuerte e importante; le seguía el Cuerpo de Ejército del Noreste comandado por Pablo González; y el del Sureste, con Salvador Alvarado a la cabeza.⁸³

Como secretario de Guerra y Marina, durante el gobierno preconstitucional de Carranza, Álvaro Obregón se propuso dos objetivos claves: primero, establecer una organización uniforme; y segundo, reducir los efectivos de tropa y el número de oficiales.

El objetivo político era recuperar para la Secretaría de Guerra y Marina el control de estas fuerzas, reduciendo la identificación geográfica de las unidades y debilitar las lealtades al interior de ellas al eliminar un buen número de oficiales intermedios. Obregón logró disolver los grandes cuerpos del ejército, para integrarlos en 10 divisiones, con 125 mil hombres y reducir el cuerpo de oficiales de 50 mil a 20 mil efectivos. El número de generales que se conservaron en servicio activo, después de un proceso de revisión de expedientes, disminuyó a 204; de éstos sólo 11 eran divisionarios, a 55 se les reconoció el grado de general de brigada y a 138 el de brigadieres. Para el retiro del excedente de jefes y oficiales no fue ni brusco ni total.⁸⁴

⁸² *Ibidem*, p. 40.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 42.

Obregón realizó dos acciones para la modernización del ejército mexicano. Primero, creó la Academia de Estado Mayor como una escuela que permitiera la iniciación en la formación profesional de los mejores oficiales del ejército constitucionalista. Segundo, con el tiempo la propia Academia fue el origen de profesores para la reapertura del Colegio Militar en los inicios de 1920.⁸⁵ El ejército fue una pieza clave en los gobiernos posrevolucionarios para consolidar su poder, controlar los instrumentos militares en contra de sus enemigos y consolidar el patronazgo militar.

Plutarco Elías Calles (1924–1928): consolidación del patronazgo y el liderazgo militar como gran caudillo de la Revolución

Al término del mandato presidencial que por cuatro años desempeñó el general Álvaro Obregón, concluyó en México la fase inicial del régimen caudillista. Esto dio paso a otra etapa de mayor intensidad, una vez que llegó al poder el también general Plutarco Elías Calles (1 de diciembre de 1924), el presidente que abrió otros cauces para la política interior del país y que mantuvo su evidente relación con los sucesos internacionales del momento.⁸⁶

Álvaro Obregón fue el primer presidente de la República del periodo posrevolucionario que terminó completo su mandato sin complicaciones políticas. No obstante, la sucesión presidencial no fue complicada, debido a que tuvo que enfrentar la rebelión delahuertista. En 1923 Adolfo de la Huerta, —presidente interino tras la muerte de Carranza— esperaba contar con el apoyo de Obregón para un periodo completo en la Presidencia de la República. “La preferencia de Obregón por Plutarco Elías Calles, unida al descontento que no dejaban de provocar las medidas de profesionalización y reducción de efectivos entre un grupo de militares de alto rango aún en activo, desencadenó la rebelión delahuertista y le brindó una cantidad

⁸⁵ *Ibidem*, p. 43. “El general Obregón renunció a la cartera de Guerra y Marina el primero de mayor de 1917, día en que Venustiano Carranza, recién electo presidente de acuerdo con la nueva Constitución en vigor, tomó posesión de su cargo. Obregón se retiró a Sonora a prepararse para contener en las elecciones presidenciales de 1920”.

⁸⁶ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924–1952”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 450.

inesperada de contingentes. Entre militares y voluntarios civiles llegó a contar con 50 mil efectivos, frente a las 35 mil tropas leales a Obregón”.⁸⁷ La rebelión delahuertista fracasó por la desunión de los rebeldes y el apoyo que recibieron las tropas leales de los agraristas y colonos militares. Aunque Obregón no logró que la sucesión fuera pacífica, la rebelión si le permitió la posibilidad para una nueva depuración del ejército al derrotar a los rebeldes. De acuerdo con Medina Piña (2017):

De acuerdo con estadísticas oficiales, se unieron a la revuelta 102 generales, 573 jefes, 2 414 oficiales y 23 224 soldados. Todos ellos fueron dados de baja. Y para establecer un castigo ejemplar, fueron fusilados los generales Maycotte, Diéguez y García Vigil. El resultado político fue el pleno establecimiento de la supremacía militar del gobierno central sobre los caudillismos regionales y el fortalecimiento de las milicias campesinas como contrapeso frente a los militares.⁸⁸

El general Plutarco Elías Calles (1924-1928) tuvo como misión introducir medidas para la institucionalización del ejército y desechar las prácticas tradicionales para mejorar la profesionalización de los miembros de las fuerzas armadas.

Le tocó culminar la tarea de domesticación del ejército complementado su profesionalización. Una medida relevante fue la implementación de programas de retiro con el fin de licenciar a todos los veteranos de la Revolución, los cuales fueron realizados por el secretario de Guerra, Joaquín Amaro. “En tres años se redujo el cuerpo de oficiales de 14 mil a 10 mil y las tropas de 70 mil a 55 mil, mediante una nueva ley de retiro y ascenso, aprobada en 1926. La edad obligatoria para el retiro de la tropa se estableció en los 45 años y en los 50 para los oficiales. A la vez, se hizo obligatorio que cualquier promoción se sujetara a exámenes. De esta forma, todos los oficiales que habían tomado parte en la Revolución y que no pudieron capacitarse, enfrentaron el inminente retiro”.⁸⁹

⁸⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 47.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 37.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 48-49.

El general Plutarco Elías Calles ascendió al poder el 18 de diciembre de 1924, culminando su período presidencial el 30 de noviembre de 1928. “Durante este tiempo su política consistió en propiciar el desarrollo capitalista, mediante la creación de nuevos organismos oficiales, en ampliar la infraestructura y en aplastar la rebeldía del clero hasta lograr su total sometimiento a las leyes dictadas por la Constitución, que le correspondían”.⁹⁰ Para Flores (1984), la gestión del general Calles:

[...] tuvo que enfrentarse a una doble necesidad: llevar a cabo una reforma agraria intensiva y una completa reorganización de la política financiera y bancaria. Una de las medidas más importantes a las que recurrió Calles fue la reforma hacendaria que se dirigió al logro de cuatro objetivos concomitantes: 1) obtención de mayores ingresos al Estado; 2) reorganización del sistema fiscal; 3) establecimiento de un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas; y 4) la reestructuración del crédito interior y exterior. Varios de esos objetivos habían sido fijados durante el gobierno de Obregón.⁹¹

En su primer informe de gobierno en septiembre de 1925, el presidente Plutarco Elías Calles, en materia administrativa destacaba el papel del Departamento de la Contraloría. Por ello trataba de separarla “del contacto con la política, dado que ésta consagrada exclusivamente a trabajos técnicos y profesionales y es un Departamento de la confianza personal del Presidente de la República”. Con el fin de que su trabajo fuera imparcial, “que tuviera que escoger su personal a base de recomendaciones, por compromiso o partidismo y, finalmente, que pudiera ser arrastrada a polémicas que la distrajeran de una labor concentrada”.⁹²

Informaba del avance del servicio civil en la Secretaría de Relaciones Exteriores, además “el establecimiento del Servicio Civil, entre cuyas bases

⁹⁰ Romeo Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, p. 188.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 87. “La Contraloría de la nación ha continuado desarrollando de manera satisfactoria las labores de supervisión que le están encomendadas, y su normal funcionamiento ha contribuido eficazmente a la ejecución del programa de reorganización administrativa” (p. 98).

figuras el retiro por edad avanzada y las consiguientes pensiones”. La Secretaría de Relaciones Exteriores también fue reorganizada para adecuarse más a las necesidades en el extranjero. Se adoptó en 1925 un reglamento interior para el funcionamiento de los consulados, complementario del Reglamento de la Ley Orgánica Consular. Se formó el escalafón consular, se suprimieron algunas oficinas y otras fueron transformadas en consulados de carrera. Los agregados comerciales en el exterior, dependientes de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, quedaron adscritos a las representaciones diplomáticas. Asimismo, el 19 de junio de 1926 se expidió la Ley de Migración, con esta ley se fijaron las reglas para la inmigración y la emigración, se estableció el impuesto para inmigrante y se otorgaron al Ejecutivo las facultades para restringir la inmigración de los trabajadores.⁹³ También relevantes fue la creación de la Escuela de Administración Pública: “Como complemento para tener un personal apto y mejor preparado, se destinó la cantidad necesaria para el sostenimiento de la Escuela de Administración Pública, en la que se enseñan materias administrativas por un profesorado competente. La mayoría de los alumnos la forman empleados del departamento y de otras dependencias.”⁹⁴

Describe la reducción de personal en el Departamento de la Contraloría de cerca de 35 %, lo cual permitió disminuir su personal “en un 37 por ciento, pues los 1,170 empleados con que contaba fueron reducidos a 735”.⁹⁵ Por otra parte, “fue creada la Escuela de Salubridad Federal, en la que se cursarán las carreras para no graduados: ayudante de laboratorio; agente de desinfección; agente de servicio de enfermedades infecciosas; agente de bebidas y comestibles; enfermera visitadora; y agente sanitario”.⁹⁶ En materia administrativa destacaba la política de austeridad que consideró la selección y disminución de los empleados en las diversas dependencias de la administración pública. Asimismo, se hicieron reducciones en el sueldo del personal, se fusionaron las oficinas de correos y telégrafos. Se suprimió el Departamento de Aprovisionamiento Generales argumentándose que

⁹³ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 194.

⁹⁴ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales. Volumen 2, 1920-1976*, op. cit., p. 101.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 113.

nunca había desempeñado las funciones asignadas y, resultaba “dispendioso e inútil”.⁹⁷

En cuanto a las fuerzas endógenas, por un lado, la Iglesia católica, como una de las únicas instituciones con tradición que en forma más o menos coherente sobrevivieron a la revolución, aglutinó los intereses de otros grupos, también tradicionales, dispersos en el país, y presionó al gobierno para que le restituyera su *estatus* prerrevolucionario en relación con sus propiedades y actividades políticas desempeñadas durante tantos años. La situación se polarizó a tal grado que en 1926 una confrontación armada resultó inevitable. Ésta duró tres años (1926-1929) y la iglesia fue finalmente derrotada políticamente. Por otro lado, distintas facciones revolucionarias también ejercieron presión para que el gobierno pusiera en vigencia la Constitución, en especial, en los aspectos relacionados con la distribución de la tierra.⁹⁸ La política de reactivación económica propiamente dicha la inició el presidente Plutarco Elías Calles. En palabras de Medina Piña (2017):

A partir de 1924 se perfilaron claramente dos periodos fundamentales. Uno que incluye entre 1924 y 1932 y se distinguió por una amplia labor legislativa y programática orientada a reformar el sistema fiscal, complementar el restablecimiento del sistema financiero nacional esbozado por Obregón, definir una política comercial y monetaria y crear instituciones promotoras de la obra pública, bajo una estrategia ortodoxa de presupuestos estatales equilibrados. Otro que empezó en 1932 en la época del presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez.⁹⁹

El 31 de diciembre de 1925, pese a la objeción es del gobierno norteamericano, entró en vigor la primera legislación en materia de hidrocarburos y más adelante su ley reglamentaria (abril de 1926). A la par de la ley petrolera, se aprobó la Ley de Extranjerías, la cual prohibió, a los no mexicanos y

⁹⁷ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 451.

⁹⁸ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 77.

⁹⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 98-99.

empresas con participación extranjera mayoritaria, mantenerse indefinidamente en posesión de los bienes raíces adquiridos dentro de una franja de 50 km. A lo largo de las costas, y de 100 km de las fronteras. Además, especificaba la forma en que las propiedades afectadas deberían ponerse en el mercado para que fueran eventualmente adquiridas por nacionales, lo que deprimió su valor comercial e incrementó el encono de los propietarios extranjeros.¹⁰⁰

La reforma fiscal formaba parte de la política crediticia. El 31 de agosto de 1925, Calles inauguró el Banco de México, como el único banco de emisión autorizado, donde el gobierno retenía la mayor parte de las acciones y en 1926 creó la Comisión Nacional Bancaria. Estas dos medidas terminaron con el caos financiero dándole al gobierno preponderancia como promotor de la economía nacional y regular este importante sector de la economía nacional. “Con respecto a la reforma fiscal basada en el impuesto sobre la renta, se expidió la ley del mismo el 2 de abril de 1925 y su reglamento el 29 de abril de ese mismo año. Esta ley permitió la diversificación de las fuentes de ingresos federales. Asimismo, se reorganizaron los aspectos financieros de la hacienda del Distrito Federal y se expidió la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación”.¹⁰¹

En relación con la aceleración del reparto agrario, demandó la formación del Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926). Éste facilitaría crédito ejidatario y el pequeño propietario, como base del sistema nacional de crédito. Además, “Calles también fundó en 1925 la Comisión Federal de Caminos y la Comisión Federal de Irrigación, dos organismos básicos en un país mal comunicado y de ríos torrentosos y áridas tierras necesitadas de agua. El 31 de agosto se expidió el reglamento que normaría los trabajos de la comisión y el 2 de abril de 1926 la Ley de Caminos y Puentes. Esta comisión dotó al país de vías de comunicación, efectivas y seguras”.¹⁰²

En lo político, en 1926, debutó como estratega parlamentario en la cámara baja Gonzalo N. Santos, considerado como obregonista-callista. Santos constituyó el Bloque Socialistas Parlamentario, expresión de la Alianza de

¹⁰⁰ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 453.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 99.

¹⁰² Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, *op. cit.*, p. 195.

Partidos Socialistas, en tanto en el Senado continuaba la desintegración del Bloque Democrático Revolucionario. Gracias a ello el diputado Santos se impuso también en el Senado a través de la conformación del Bloque Socialista de la cámara alta. El año se cerró con la aprobación, en octubre por la Cámara de Diputados y en noviembre por el Senado, de la reforma al artículo 82 constitucional para permitir la reelección de Obregón.¹⁰³

En el gobierno de Elías Calles fue reformada la Constitución para establecer, por un lado, la reelección del presidente de la República para un segundo período no inmediato (artículos 82 y 83), así como para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años. El primer decreto fue promulgado el 22 de enero de 1927 y el segundo el 24 de enero de 1928. Esta reforma daba continuidad de los programas administrativos, pero también facilitaba proporciones de incrementar la discrecionalidad en el manejo administrativo derivadas de la permanencia en el poder de una sola persona.¹⁰⁴

En su tercer informe de gobierno en septiembre de 1927, el presidente Elías Calles declaraba que en su gobierno era necesario el mejoramiento administrativo. “La adecuada clasificación de las funciones administrativas, de los gastos y del personal, con que no cuenta nuestro actual sistema, enmendará deficiencias sensibles de organización en todas las oficinas federales y facilitará la exactitud en el cálculo presupuestal, eliminando así definitivamente el nocivo procedimiento de la ampliación de partidas”.¹⁰⁵ Mientras que, en su cuarto informe de gobierno en septiembre de 1928, el presidente Elías Calles reportaba que en la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se habían aplicado exámenes de eficiencia a los “inspectores del timbre y de alcoholes, los taquígrafos, mecanógrafos y empleados de archivo”.¹⁰⁶ Además que se habían preparado cuestionarios para el resto de personal con la idea de que se sujeten al examen correspondiente.

En materia de fiscalización ejercida por el Departamento de la Contraloría, Calles informaba que se ha intervenido en todos los asuntos que

¹⁰³ *Ibidem*, p. 71.

¹⁰⁴ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁵ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 129.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 147.

competen al Departamento. En particular, “se ha prestado a las instituciones de carácter especial, como las Comisiones Nacionales de Caminos e Irrigación, el Gobierno del Distrito, la Beneficencia Pública, la Lotería Nacional y las Juntas de Mejoras Materiales”.¹⁰⁷ Mención aparte es la publicación de la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, por lo que en materia de egresos se observa “un orden más riguroso” que, en años anteriores, procurando crear en la administración pública un nuevo sistema presupuestal. Por lo que

el vicioso sistema de ampliación de partidas de que ha adolecido nuestra gestión hacendaria, se ha reducido hasta molificarse casi por completo, y serán muy pocas aquellas partidas para las que oportunamente se solicite una ampliación; pero en la mayoría de los casos estas ampliaciones quedarán compensadas con disminuciones correlativas dentro de cada ramo, y seguramente que el presupuesto de rectificación que se consulte a la H. Cámara de Diputados no modificará en forma sensible la cantidad autorizada como total para el sostenimiento de los servicios públicos, la ejecución de obras de desarrollo y el pago de la Deuda Pública.¹⁰⁸

El 20 de agosto de 1928 se promulgó la reforma constitucional que facultó al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios (artículo 73, fracción VII). No obstante: “[...] el asunto más relevante de la reforma radicó en que se adicionaron tres bases para establecer que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, por conducto de los órganos que determinaran las leyes mientras que los territorios estarían a cargo de gobernadores nombrados por el presidente de la República”. Además, con esta reforma se eliminó la figura de las municipalidades en el Distrito Federal y también se eliminaron los ayuntamientos susceptibles de ser electos. “[...] la trascendencia de la reforma de 1928 radicó para el Distrito Federal en la eliminación de todo sistema representativo o político en su territorio, para convertirlo, desde el punto de vista de las

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 149.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 156.

estructuras de Estado, prácticamente en un órgano administrativo a cargo del presidente de la República”.¹⁰⁹

En esa época, se consideraba como relebante el crecimiento económico por dos poderosas razones: primero, como un medio para aumentar los ingresos federales; y segundo, para contrarrestar el descontento popular y la rebelión militar. En el periodo de 1924 a 1934, la obra material de los gobiernos fue la construcción de infraestructura y comunicaciones como construir caminos y obras de irrigación. Mientras que Lenin construía su utopía en torno a la electrificación con su Nueva Política Económica, la propuesta callista lo hacía en torno a las presas y las carreteras en el país, como lo expone Medina Piña (2017):

La obsesión de Calles por las comunicaciones expresó mejor que nada esa preocupación política y militar. La irrigación también tuvo que ver, aunque no lo parezca con la pacificación y la seguridad internas. Por ello fue creada la Comisión Nacional de Caminos, en marzo de 1925, integrada por representantes del presidente, la Secretaría de Hacienda y de Obras Públicas. Para finales de 1927, la Comisión había elaborado un ambicioso proyecto de 10 mil kilómetros de caminos, con un costo estimado de 200 millones de pesos al concluirse en un plazo entre cinco y siete años.¹¹⁰

En el invierno de 1933-1934, el Congreso y las legislaturas estatales aprobaron la reforma al artículo 73 constitucional, estableciendo claramente la jurisdicción federal sobre todas las fases de la industria eléctrica y “autorizando al Ejecutivo para crear la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Esta última no se fundaría sino hasta 1937; sin embargo, el conflicto con las compañías eléctricas y la solución, fueron un paso más en la ampliación de la intervención del Estado en la economía y un prelude de la expropiación petrolera”.¹¹¹ El frente agrario fue uno de los más dinámicos a partir de 1924.

¹⁰⁹ Virgilio Andrade Martínez, *La Administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 42-43.

¹¹⁰ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 110-111.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 113.

El gobierno de Calles fue de los que más repartió tierras hasta entonces. 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, Carranza había entregado el 4 %; De la Huerta el 3 %; Obregón el 31 % y Calles el 62 %. A partir de 1927-1928, sin embargo, el reparto agrario perdió velocidad durante los gobiernos del Maximato a consecuencia de las recomendaciones de Morrow para disminuir la deuda interna.¹¹²

En el ámbito político, más que Obregón fue a Calles el que tuvo que enfrentar al mayor número de gobernadores desafectos.¹¹³ Para el Presidente Calles éste fue un apoyo necesario pero incómodo, ya que la contraprestación consistió en la autonomía política de esos gobernadores en sus territorios.¹¹⁴ Cabe señalar que hacia finales de 1926 el Congreso modificó la Constitución para permitir una sola reelección presidencial no consecutiva. Resaltan por su repercusión política las reformas (1927) a los artículos 82 y 83 constitucionales para permitir la reelección presidencial en un periodo no inmediato siguiente, esto alentó los intereses de los grupos políticos en el país.¹¹⁵ La modificación se publicó en enero de 1927 y un año después, una nueva enmienda aumentaba el período presidencial a seis años de gobierno.¹¹⁶ “Obregón fue reelegido el 1° de julio de 1928, pero días después fue asesinado por un terrorista católico. Sin embargo, los partidarios de Obregón estaban seguros de que el asesinato había sido por orden de Calles y su grupo. Al final del cuatrienio de Calles, ya con Obregón en campaña, al gobierno no le quedó más que acomodarse a la situación, hasta la inesperada muerte del caudillo reelecto, que cambió drásticamente el panorama político”.¹¹⁷

En su periodo de gobierno Plutarco Elías Calles, entre las leyes más importantes, se encuentran: el decreto que da vigencia a la Dirección de Educación Secundaria y a la Escuela de Salubridad (1925); la enmienda Panni, para la renegociación de la deuda externa, y la Ley de Migración

¹¹² *Ibidem*, p. 114.

¹¹³ *Ibidem*, p. 65.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 66-67.

¹¹⁵ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 452.

¹¹⁶ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, *op. cit.*, p. 303.

¹¹⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 67.

de los Estados Unidos Mexicanos (1926); así como reformas al *Código Civil del Distrito y Territorios Federales* (1928).¹¹⁸ Debe mencionarse la publicación de la Ley Orgánica de Presupuesto de la Federación y la Ley de Estadísticas Nacionales, ambas de 1928. Atención especial merecen las reformas y la aplicación del *Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales*, sobre delitos del fuero común y delitos contra la federación en materia de cultos religiosos y disciplina externa, cuyas consecuencias complicaron las relaciones del Estado con la sociedad.¹¹⁹

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925)

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro publicada en agosto de 1925 es la primera ley del siglo XX que considera uno de los derechos fundamentales de la burocracia: las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del Estado. La estrategia de los gobiernos posrevolucionarios fue otorgar a la burocracia derechos y prestaciones sociales, antes que un servicio civil de carrera. “Luego del largo tiempo transcurridos desde diciembre de 1855, cuando fue extinto el Monte Pío de Ministros y Oficinas, nuevamente los servidores públicos gozan del derecho de pensión. Los funcionarios y empleados de la Federación, así como del Distrito y Territorios Federales, comenzaron a disfrutar el derecho a las pensiones aplicables a los 60 años de edad o al quedar inhabilitados para el servicio. También sus familias serían beneficiadas, pues las pensiones pasarán a sus deudos cuando fallezcan”.¹²⁰

El fondo de pensiones fue formado con descuento sobre los sueldos de los funcionarios durante todo el tiempo de sus servicios; con el 10 por ciento del sueldo de los primeros 30 días, de los funcionarios que entren al servicio o que vuelvan a él después de haber estado separados por más de seis meses; y con la diferencia de sueldo correspondiente a 30 días, en cada ascenso definitivo,

¹¹⁸ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 450.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 451.

¹²⁰ Ley General de Pensiones Civiles, de agosto 19 de 1925, en *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, t. III, pp. 239-254.

entre otras fuentes más. Sin embargo, si ocurriera que el fondo no bastará por sí solo para cubrir las pensiones y los auxilios, el déficit será cubierto por el gobierno federal, así como por el Distrito y los territorios.¹²¹

La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro significó, por un lado, una forma de restauración, “no sólo del tema principal de las pensiones, sino de la idea de que un organismo estatal que se responsabilizara de la encomienda, como antaño había ocurrido con el Monte Pío de Ministros y Oficinas, que se soslayó durante un largo tiempo por el gobierno”.¹²² La responsabilidad pública de las pensiones es un deber histórico de México con la burocracia de siempre.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1925)

Por otro lado, fue muy benéfica la tendencia hacia “la profesionalización del empleo público y su virtual requerimiento de formación dentro de la Universidad Nacional de México, pues la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) se había incorporado a la misma en 1925, ocupando el lugar dejado por la Escuela Superior de Comercio y Administración, que fue supe-
ditada a la Secretaría de Educación Pública”.¹²³

La profesionalización del empleo público tuvo momentos en los que se esperaba que se consolidará con un servicio civil de carrera, el cual no fue aprobado por diversas razones políticas, por lo que el sistema de patronazgo al final se imponía para obstaculizar estos avances. Por ello, “ese beneficio quedó en suspenso en 1929, cuando esta última retornó a la Universidad, fusionándose con la ESAP. Esta fusión clausuró el proceso de profesionalización, junto con la fugaz vigencia del Acuerdo presidencial sobre el Servicio Civil de 1934”.¹²⁴

¹²¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, pp. 360-361.

¹²² *Ibidem*, pp. 361-362.

¹²³ *Ibidem*, pp. 344-345.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 345.

Para Guerrero (2011), la vía de un desarrollo del servicio público, que significa la vínculo entre la enseñanza universitaria y la formación profesional, prosiguió con el sistema de patronazgo tradicional que favorece el libre ingreso a los cargos públicos por medio de criterios clientelares y sin un perfil profesional adecuado.¹²⁵ Fue un triunfo más del sistema de botín que es la parte administrativa del patronazgo mexicano, para desaparecer la formación y profesionalización de la burocracia en ese periodo.

Cambios en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado (1926 y 1928)

Durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles también reformó, la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, al suprimir el Departamento de Aprovechamientos Generales y facultó a las secretarías y departamentos para adquirir, por compra y fabricación, todos los elementos necesarios para su funcionamiento. “En su gobierno se adoptó una política de economías que incluyó la selección y reducción de empleados en las diversas dependencias de la administración pública, asimismo se hicieron reducciones en los sueldos del personal”.¹²⁶ Ambos procesos fueron determinantes en la reorganización de la administración pública federal.

En febrero de 1926, una reforma a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, precisó las atribuciones del Departamento de Contraloría: inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras; contabilidad y glosa de egresos e ingresos; contabilidad de la nación; control previo de los egresos; deuda pública; relación con la Contaduría Mayor de Hacienda. También fue expedida una nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría.¹²⁷

La otra modificación fue la ley que creó el Departamento de Estadística Nacional, por la reforma de 1928, “le encargó editar el Anuario Estadístico de

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940*, p. 292.

¹²⁷ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., pp. 402-403.

los Estados Unidos Mexicanos y elaborar el censo de población, el agropecuario y el industrial, así como estadísticas del movimiento de la población, de instituciones sociales, agrícolas, ganaderas, industriales, de comunicaciones, de comercio y financieras”.¹²⁸ También en 1928, el presidente Plutarco Elías Calles dio creación al Departamento del Presupuesto. Además, como se ya se había señalado, en ese mismo año, el presidente Calles promovió una modificación a la Constitución que establecía que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República.¹²⁹

Comisiones especiales de eficiencia (1926)

Para el mejoramiento general de la Administración pública, Calles expidió el decreto del 25 de agosto de 1926, que ordenó el establecimiento de comisiones especiales de eficiencia en las secretarías y departamentos de Estado. Las comisiones estaban: “[...] encargadas de realizar estudios e investigaciones para la organización técnica de los servicios públicos, procurando la modernización de los sistemas de trámites, contabilidad y archivo, así como cuidar que los empleados reunieran características adecuadas a los puestos que desempeñaran. Las comisiones debían integrarse con un representante de la Secretaría de Hacienda, otro del Departamento de Contraloría y uno más de la secretaría o departamento administrativo correspondiente”.¹³⁰

Al respecto, en su segundo informe de gobierno, el presidente Elías Calles en septiembre de 1926, colocaba a las Comisiones de Eficiencia como prioritarias para su programa de reconstrucción de gobierno, así como el mejoramiento y abaratamiento de las actividades administrativas.¹³¹ Afirmaba que: “Para proponer medidas encaminadas al establecimiento de mejores sistemas de trabajo y reducción de los presupuestos, sin detrimento para el servicio, se nombraron, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda,

¹²⁸ *Ibidem*, p. 403.

¹²⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, p. 25.

¹³⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 403.

¹³¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, *op. cit.*, p. 115.

comisiones de eficiencia, que han funcionado satisfactoriamente en las secretarías de Agricultura, Gobernación, Educación Pública e Industria y prosiguen sus labores en otras dependencias del Ejecutivo, incluyendo a la misma Secretaría de Hacienda y al Departamento de Contraloría”.¹³²

Por lo que se refiere a las Comisiones de Eficiencia el presidente Elías Calles reportaba que “trabajaron con éxito y continúan preparando los presupuestos para el año de 1928, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda”. En el Departamento de Establecimientos Fabriles informaba de la aplicación de la psicotécnica “ciencia que se encarga de las selección y orientación profesionales, de la determinación de las aptitudes y clasificación de los trabajos” del rendimiento con la menor fatiga, “eliminación de movimientos inútiles, de la adaptación del obrero a la maquina (...) de los análisis psíquicos del trabajo y de la técnica de ejecución del personal”.¹³³ La psicotécnica era destacada como una ciencia para el mejoramiento social dentro del aparato administrativo del gobierno.

Para el gobierno callista estas Comisiones de Eficiencia eran una de sus propuestas de mejoramiento de la administración pública, las cuales eran insuficientes para impulsar una profesionalización de la burocracia y la modernización del aparato gubernamental.

La Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929)

La Comisión Reorganizadora 1927-1928, designada por el titular Luis Montes de Oca en el mes de marzo de 1927, descubre la situación caótica por la que atravesaba la administración del ramo hacendario y trata de encontrar las razones que asolaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹³⁴ “El *Informe* de la Comisión Reorganizadora de Hacienda es un voluminoso documento de 500 páginas que resume el trabajo de dos años realizado por

¹³² *Ibidem*, p. 117.

¹³³ *Ibidem*, p. 139.

¹³⁴ César Augusto Izaguirre Rojo, “Comisión reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 529.

la Comisión correspondiente”.¹³⁵ “Este documento permite entender los importantes cambios realizados entre 1927 y 1928 en ese órgano del Poder Ejecutivo. El *Informe* está integrado por un apartado general, compuesto a su vez por 55 páginas; el resto es un copioso documental. El documento es fruto del trabajo de las siguientes personas que integraron la Comisión: Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y David Thierry, los cuales fueron auxiliados entre otros por Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog”.¹³⁶ El informe señalaba que

la administración de la Secretaría de Hacienda ha sufrido hondas conmociones a partir de 1913; su personal y sistemas han sido constantemente modificados y experimentos numerosos han venido haciéndose consecutivamente, de tal manera que, hasta el comienzo del actual periodo presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que deberían tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto.¹³⁷

Los autores señalan que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había sufrido transformaciones profundas a partir de 1913, tanto el personal como los sistemas administrativos habían sido modificados deliberados sin un propósito esencial y también se habían hecho experimentos hacendarios

¹³⁵ Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la SHCP. 1927-1929”, en *Revista de Administración Pública*.

¹³⁶ Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, en *Revista de Administración Pública*, p. 66.

¹³⁷ Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1929”, *op. cit.* pp. 141-142. “Por tales razones, al principiar el mes de marzo de 1927, el C. Luis Montes de Oca, Secretario de Hacienda y Crédito Público, tuvo a bien ordenar se hiciera un estudio relativo a la organización administrativa del Ramo y se propusieran las reformas que fueren necesarias para que los despachos de los asuntos se efectuaran con eficiencia y economía, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores”.

que no contaban con un programa específico. “Por tanto, no hay en ella unidad, eficiencia y economía. Había duplicación, faltaba homogeneidad y las tareas estaban indebidamente asignadas. La reforma administrativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no sólo estaba enfocada a corregir sus deficiencias, sino que obedecía también a los replanteamientos introducidos al sistema fiscal, la organización crediticia, los procedimientos presupuestales y las innovaciones en esta materia provenientes de otros países”.¹³⁸

El 15 de agosto de ese año presentaron el diagnóstico administrativo y sus recomendaciones de la situación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹³⁹ encontrando las siguientes consideraciones de carácter general que se muestran en la tabla 2:

Tabla 2. Diagnóstico y recomendaciones de la Comisión Reorganizadora de la SHCP

Diagnóstico	Recomendaciones
Se nota la carencia absoluta de un plan general de organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	“La expedición de una ley, con carácter de constitucional, que delimite la competencia fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios;
Falta unidad de criterio en la organización de las citadas dependencias.	La expedición de la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Código Fiscal de la Federal, y
Falta una reglamentación general de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en particular de las funciones de cada dependencia.	La revisión de todas las leyes, reglamentos y disposiciones fiscales vigentes, con la mira de codificarlas, a fin de expedir nuevas disposiciones que formen un cuerpo homogéneo de mayor estabilidad”
Los métodos de archivo que se siguen en las distintas dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son variados y, en muchas de ellas, tan anticuados, que no permiten obtener el servicio que debe prestar el archivo en toda buena organización.	
Se carece en muchos departamentos, del equipo necesario para el buen servicio.	

¹³⁸ *Ibidem*, p. 142.

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 142-143.

El personal subalterno, en general, puede calificarse de poco idóneo, ya que no se le exigen los conocimientos indispensables para el servicio que presta.

Se nota la carencia de métodos de estadística que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias.

Para el desempeño de los asuntos, existe un sinnúmero de trámites establecidos por las disposiciones en vigor o por las costumbres.

Tanto los funcionarios superiores como los Directores y Jefes de Departamentos y Oficinas, tienen que firmar un gran número de oficios, en asuntos que, por su poca importancia, bastaría con que los Jefes de Sección o los de Departamento firmaran las resoluciones que ellos proponen.

En cada Dirección, Departamento y Sección hay, generalmente, una sección o mesa de archivo y correspondencia.

Constantemente, algunas dependencias invaden las facultades de otras.

Hay labores que se repiten en varios departamentos, y, dentro de éstos, en distintas secciones.

No existe coordinación de labores

No se halla establecida una relación entre todas las dependencias: cada una tiene encomendadas funciones distintas en las demás, y labora como una institución independiente, con cierta autonomía, o como subsistente por sí sola.

Fuente: Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1929, op. cit., pp. 143-144

La Comisión Reorganizadora estableció que un cambio radical de la legislación en la materia no podía hacerse de una manera completa, sino que sería necesario crear etapas de transición, para fijar los cimientos sobre los que, descansaba la legislación fiscal en ese momento. “El dictamen sirvió de base a la reforma propuesta por la Comisión, debido a que se expidió una ley con rango constitucional que definía las competencias federal, estatal y municipal, también se expidió la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el *Código Fiscal de la Federación*, así como se revisó la legislación

fiscal que regía entonces. Luego del *Informe* de la Comisión, la reforma comenzó el primero de septiembre de 1927 y concluyó un año después, el 31 de agosto de 1928, no sin completarse casi íntegramente el trabajo”.¹⁴⁰

El volumen de trabajo de la Comisión Reorganizadora de 1927-1928 y su informe de labores, muestran que la gran estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedó trazada de manera definitiva con las bases impuestas por aquel entonces. “No cabe la menor duda que la labor de la Comisión fue estrictamente compatible en lo técnico y no desmayó un solo instante en la realización de sus altos fines. Este Informe, ha quedado como testimonio del logro más significativo y antecedente remoto de las reformas administrativas en materia hacendaria en el siglo XX”.¹⁴¹

El Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932)

Una reforma administrativa relevante fue la creación del Departamento del Presupuesto de la Federación, que funcionó en el periodo de 1928 a 1932, el cual dependió directamente del presidente. “Estuvo encargado de analizar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia de los servicios públicos, aunque sólo fuera en el aspecto normativo. Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.¹⁴²

La creación de este Departamento del Presupuesto muestra la importancia que los gobiernos posrevolucionarios daban al adecuado manejo y control del presupuesto, así como la apremiante necesidad de establecer áreas administrativas que llevaran un adecuado seguimiento de ingresos y egresos públicos. Es un antecedente de una secretaría de Estado que será creada en la década de 1970 con el nombre de Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 173.

¹⁴¹ César Augusto Izaguirre Rojo, “Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1929”, *op. cit.* p. 47.

¹⁴² Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, p. 80.

Sector paraestatal: expansión de las empresas públicas

Campero Cárdenas menciona que

durante la gestión del general Plutarco Elías Calles, se fundó el Banco de México, el 25 de agosto de 1925, único autorizado para emitir moneda. El Banco de México marcó una nueva época de la actividad estatal en la esfera de la economía. Esta institución puso fin al caos monetario, lo que permitió la estabilidad del sistema financiero. Además de ser un factor de saneamiento económico sirvió de apoyo a las actividades productivas”.¹⁴³

Uno de los proyectos de Calles fue la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola bajo la jurisdicción del secretario de Agricultura. El Banco podía hacer préstamos a particulares, fundamentalmente a pequeños agricultores, efectuar hipotecas y fomentar la creación de organismos y empresas que contribuyeran al desarrollo agrícola del país.¹⁴⁴

En el régimen del presidente Calles, se concibió la política de la obra hidráulica de grandes proporciones como una de los ejes de su proyecto de modernización económica. “El Estado pasó a ejecutor y administrador de obras de riego, ejerciendo en ellas todas las atribuciones que las leyes concedían. Con tal objeto, el presidente Calles promulgó —el 4 de enero de 1926— la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, mediante la cual se crea la Comisión Nacional de Irrigación, de conformidad con el artículo 3º de la Carta Magna”.¹⁴⁵

Creación del PNR (1928): patronazgo del partido hegemónico

El patronazgo en México fue producto de tres grandes procesos históricos: el primero, la creación de un Estado-nación, el cual parte de un proceso de

¹⁴³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, Tomo IV, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *Administración Pública en México*, p. 127. Lo relacionado con el sector paraestatal de empresas públicas es retomado de esta obra.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 128.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 133.

lucha armada con la consumación de la Revolución mexicana con la constitución de 1917. El segundo proceso fue construir un patronazgo político con la creación de un partido de masas que con el tiempo se convirtió en partido hegemónico: PNNR-PRM-PRI. El tercer proceso fue derivado de una concentración del poder en las facultades constitucionales y meta constitucionales del poder ejecutivo, al que se le denominó “presidencialismo”.

Para Dussauge y Casas (2023), el crecimiento del partido oficial trajo importantes consecuencias, tanto en el sistema político como en la burocracia federal.¹⁴⁶ En primera instancia, el partido brindó un fuerte apoyo político a sus respectivos candidatos presidenciales, así como la respectiva disposición de recursos para hacer frente a los periodos sexenales de gestión y sucesión presidencial. En segunda instancia, los presidentes se convirtieron en el mecanismo de acción que vinculaba el sistema de partido con las dinámicas de gestión político-administrativa del Estado. Con ello, la figura presidencial pronto fue adquiriendo mayor preminencia política, dada su capacidad para hacer nombramientos discrecionales, así como para incidir en la selección de futuros legisladores, jueces y gobernadores. Tercera instancia, ante la falta de competencia política en materia electoral transformó el aparato de la Administración pública federal y su burocracia, en el lugar donde se libraban las batallas políticas y se buscaba la influencia política. En palabras de Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023): “Con el tiempo, el acceso a un cargo de gobierno configuró un estilo de carrera política, la cual prevaleció a lo largo del siglo XX. Poco a poco, conseguir un cargo en el gobierno se convirtió en un punto de partida casi imprescindible para desarrollar una carrera política, desde la década de 1940, hasta convertirse en el camino a seguir para lograr la candidatura presidencial”.¹⁴⁷

Mientras que para Medina (2017) no cabe duda de que: “[...] es Álvaro Obregón y no Plutarco Elías Calles, el haber puesto en circulación la idea de un partido de la Revolución. Para 1914, cuando se celebró la Soberana Convención de Aguascalientes, Obregón descollaba ya como el mejor de los generales, pero eran evidentes sus ambiciones políticas”.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, *op. cit.*, pp. 149-150.

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 57.

Los trabajos de la Confederación sirvieron espléndidamente para crear un partido en forma e influir en el Congreso Constituyente de 1917. La primera sesión de lo que fue el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) coincidió con la apertura de sesiones del Congreso a fines de ese año. “El PLC debutó como un partido político que apelaba al liberalismo traicionado por Díaz y a la legalidad ultrajada por Huerta, con la esperanza de convertirse en el vocero de la Revolución misma. El nuevo partido se declaró por el sufragio efectivo, la no reelección, la reforma agraria, la protección de los derechos de los obreros, la seguridad social, la administración expedita de la justicia, la separación de poderes, la soberanía de los estados y la autonomía del municipio”.¹⁴⁹

Pero Obregón estaba por reconstruir su futuro. Y de club político que era el PLC en 1917, buscó convertirlo en partido nacional incorporado a los clubes locales constitucionalistas, so pretexto de apoyar la candidatura de Carranza a la presidencia de la República. En palabras de Medina (2017): “Pero Carranza vio concretamente una amenaza a su poder en la existencia de un partido nacional bajo el control de Obregón, general invicto, aunque éste lo apoyara electoralmente. Por ello, el 10 de febrero de 1917 Carranza envió una circular a los gobernadores instituyéndolos que los partidos políticos con vista a las elecciones constitucionales se organizarían ‘sin ligas de estado a estado’. Y para que no quedará duda, poco después suprimió *El Gladiador*, órgano oficial del PLC y terminó por exiliar a su redactor principal, el Dr. Atl en 1918”.¹⁵⁰

Para Medina (2017), es Obregón, y no Calles, quien tuvo la idea de un Gran Partido Liberal que concentrará todas las expresiones políticas de su tiempo. Ante la caída de Carranza por el Plan de Agua Prieta, Obregón se niega a ser el candidato del PLC. Prefiere instalar un Centro Director Obregonista para buscar los apoyos necesarios y la legitimidad de la mayoría de grupos políticos del entonces Partido Liberal. De acuerdo con Medina Piña (2017):

Sin embargo, las luchas políticas en los estados y el militarismo aún no doblegado, que produjeron el intento de asonada de De la Huerta en 1923, impidieron

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 58.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 58-59.

a Obregón, ya presidente, organizar el gran partido que había anunciado en su manifiesto.¹⁵¹

La creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 se atribuye a la muerte de Obregón y a la difícil situación política que aquélla creó. Sin embargo, la idea de un gran partido que incluyera a todos los revolucionarios no era nueva. Lo novedoso para fines de los años veinte fue la serie de circunstancias políticas que confluyeron para hacerla viable. De lo contrario sería inexplicable cómo le fue posible a Calles, por mucha habilidad política que hubiera desplegado, crear un partido y llevarlo a aceptar a su candidato a la presidencia en un lapso de ocho meses. En todo caso, la muerte de Obregón fue el acontecimiento catalizador de un ambiente que apuntaba ya hacia la formación de un partido que unificará a la “familia revolucionaria”.¹⁵²

Al día siguiente de entregar el puesto a su sucesor, en el año de 1928, Calles hizo un llamamiento para la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) oficial, el cual agruparía a los miembros de la familia revolucionaria. El nuevo partido, se encargaría de promover los cargos de elección popular abiertamente y de robustecer el poder del Ejecutivo, quien en adelante sería el jefe máximo del partido. Pero en ese momento debilitaría al presidente impuesto y Calles se daba un margen de control político casi limitado.¹⁵³

Todavía en la década de los años de 1930, el objetivo primordial del gobierno federal fue más bien el de centralizar y tratar de dar fin al regionalismo e inestabilidad políticos. En 1929 el expresidente Calles, hombre fuerte del país, decidió crear un partido político nacional: el Partido Nacional Revolucionario (PNR) con la finalidad de integrar en él a todas las facciones revolucionarias y a las distintas personalidades que creaban continua intranquilidad en el país.¹⁵⁴ “Los móviles a que obedeció el nacimiento de dicha institución política

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 60-61. “Un gran partido de la Revolución que permitiera el arbitraje político, pero que de paso alentara la agregación de las fuerzas políticas y sociales que surgían en los estados, y que conformaban ya una realidad cualitativamente diferente a la tradicional que había dado sustento al Porfiriato”.

¹⁵² *Ibidem*, p. 56.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 57.

¹⁵⁴ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 79.

fueron, sin duda, generosos, y no tuvieron otra finalidad que la de fusionar en un conglomerado nacional a la inmensa mayoría de los elementos revolucionarios —que se hallaban dispersos— y disciplinar debidamente las tendencias de los pequeños organismos regionales que dificultaban la marcha de la revolución, por la manera desordenada como desarrollaban sus actividades y sus tendencias”.¹⁵⁵

El PNR fue producto de una gran alianza nacional destinada a intermediar la distribución pacífica de cuotas de poder para los cargos de elección popular nacionales y locales entre sus agremiados. El PNR nace como un partido de masas, no es un partido ideológico y no es partido totalitario aunque tiene rasgos autoritarios. Resultó un partido de comités, más importante por sus cuadros que por sus miembros. “El PNR nació con el pluralismo instalado a su interior, lo que subrayó sus funciones de arbitraje y negociación. Buscaba ser lo más inclusive posible y por ello diseñaba principios ideológicos generales con los cuales todos los grupos estatales podían estar de acuerdo”.¹⁵⁶ De tal manera que

el gran mérito del PNR fue crear los mecanismos para hacer posible los acuerdos internos e imponer la disciplina de partido, hasta entonces desconocida en México. Desde su creación, los discursos de los políticos y parlamentarios añadieron su filiación revolucionaria la adhesión a los principios y guía del partido. No obstante, la novedad de la creación de un partido político, la evidencia fuerza política arbitral. Parte del arbitraje podía asumirlo el PNR, pero precisaba de una última instancia que no podía ser institucional en la etapa de consolidación del partido. Ese papel lo asumió Calles con beneplácito, aunque quizá con el convencimiento de que la institucionalidad que propiciaba acabaría por negarlo como autoridad política *de facto*.¹⁵⁷

De manera paralela, la organización del partido oficial procuraba diseminar las facciones existentes y obstaculizar sus alianzas contra el nuevo poder institucional. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) nace como una reunión de las principales organizaciones políticas existentes en México —tanto

¹⁵⁵ Emilio Portes Gil, *Quince Años de Política Mexicana*, p. 197.

¹⁵⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 77.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 78.

nacionales como locales— con el fin de hallar los mecanismos “institucionales” que posibiliten la consolidación del aparato de Estado posrevolucionario, sobre todo en el plano electoral. La rápida identificación establecida entre ese partido y el Estado-nación sirvió de soporte legitimador a la existencia de un partido único.¹⁵⁸ De acuerdo con Isabelle Rousseau (2001):

El PNR adquirió desde su constitución rasgos que le dieron un carácter “carismático”. Al presentarse como “revolucionario”, se convertía en efecto en heredero de ‘la Revolución’, en el único partido que podía asegurar la consolidación de los “revolucionarios” en el poder. Al utilizar en su título la palabra “nacional” y al identificarse con los colores nacionales, pretendía ser además aglutinante de toda la nación, el “frente único” legítimo de todas las organizaciones políticas; no solamente el único organismo implantado en todas las entidades del país sino el que encarnaba las aspiraciones generales y la voluntad de las mayorías.¹⁵⁹

La equivocación de Plutarco Elías Calles al no valorar correctamente la fuerza relativa de los diversos elementos del partido y del partido mismo, contribuyó en gran parte a su derrota política de 1935 a manos de Lázaro Cárdenas, que culminó con su exilio. Al trabajar en el partido antes y después de llegar a la presidencia, en 1934, Cárdenas estuvo en aptitud de consolidar tras de sí, en el momento crucial, a los más poderosos grupos del PNR.¹⁶⁰

Patronazgo caudillista en el Maximato (1928-1934)

Una vez concluido el mandato del general Calles, surge en México el periodo denominado Maximato, donde el poder se concentró en manos del Jefe

¹⁵⁸ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, p. 48.

¹⁵⁹ L. J. Garrido, *El partido de la revolución industrializada: la formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, pp. 100-101. En los discursos de sus dirigentes, el PNR fue no sólo el partido tricolor que encarnaba los valores patrios, el partido que hacía suyos todos los valores nacionales, aún anteriores a la Revolución, y a todas las figuras cívicas, desde Hidalgo hasta Obregón.

¹⁶⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana, op. cit.*, pp. 274-275.

Máximo de la Revolución, el general Calles. El Maximato inició con el arribo presidencial del Emilio Portes Gil, continuo con el presidente Pascual Ortiz Rubio y finalizó el término de la gestión de Abelardo L. Rodríguez. Con los dos primeros, el expresidente Calles ocupó la titularidad en la Secretaría de Guerra y Marina y, con el último, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posiciones relevantes y estratégicas por el momento histórico que atravesaba el país.¹⁶¹ En los tres periodos que duró el Maximato, el general Calles tenía posiciones para seguir operando detrás del poder.

Para finales de 1928, Calles enfrentaba el momento más peligroso de su carrera pública y el país, el más difícil después de 1920. Obregón que había logrado reformar la Constitución había sido asesinado en julio, ya como presidente electo, en el restaurante “La Bombilla” al sur de la ciudad de México por un fanático católico, José de León Toral. En esta coyuntura:

Calles realizó tres acciones para contener la crisis. Primero, entregó de inmediato la investigación del crimen a los obregonistas, como el medio más expedito de probar su inocencia. Segundo, convocó a todos los generales de mando de tropas y consiguió su acuerdo, en algunos casos fingido, de apoyar a un civil para la presidencia provisional. Y tercero, empezó los trabajos para la fundación de un partido de la Revolución, que sería la culminación de su ofensiva política en el sentido del tránsito de la época de caudillos a la de las instituciones.¹⁶²

Al terminar su gestión presidencial el primero de septiembre de 1928, Plutarco Elías Calles decidió retirarse declarando que se acababa la época de los caudillos políticos para iniciar una nueva época de las instituciones. “El 5 de septiembre de 1928 convocó a todos los altos jefes militares con mando de tropas a Palacio Nacional y les arrancó un acuerdo: ningún militar se postularía para la presidencia provisional o para la constitucional”.¹⁶³ Reafirmando la necesidad de que el presidente provisional fuera civil, aunque Calles se abstuvo de sugerir nombres: De acuerdo con Medina (2017):

¹⁶¹ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 456.

¹⁶² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, pp. 50-51.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 73.

El mismo día, Calles preparó con un grupo de diputados de confianza, la destitución de Ricardo Topete de la presidencia de la Cámara de Diputados y del Bloque Revolucionario Obregonista, pues se sabía que buscaba apoyo de los militares para designar presidente provisional por su cuenta y riesgo. Para el día siete, los diputados Marte R. Gómez, Gonzalo N. Santos, Manuel Riva Palacio, Melchor Ortega y Federico Medrano habían logrado convencer a la vasta mayoría de los miembros del Bloque de la designación de presidente provisional, quien a pesar de su aparente neutralidad apoyaba a Emilio Portes Gil.¹⁶⁴

Al inicio de la década de 1930, resultaba evidente que se había logrado consolidar las fuerzas armadas en la carrera profesional y menos inclinadas a la irrupción violenta en las actividades políticas. Acciones como el retiro de veteranos, reducciones de efectivos, creación de reservas agrarias, la tecnificación profesional y la rotación de los mandos militares, habían permitido este proceso de profesionalización de las fuerzas armadas. Para Medina Piña (2017):

El grupo de generales revolucionarios había sido descabezado y dispersado. La rebelión escobarista, por su parte, permitió realizar la última purga importante de generales en el país. A partir de entonces quedaron sólo cinco divisionarios “políticos”. Junto a Calles, el más influyente luego de la muerte de Obregón, entraron al olimpo revolucionario Saturnino Cedillo, Lázaro Cárdenas, Joaquín Amaro y Juan Andrew Almazán. De ellos, sólo Cárdenas llegaría a la presidencia. Amaro y Almazán se esfumarían luego de intentonas de oposición electoral, y Cedillo moriría luego de encabezar una absurda revuelta en 1939.¹⁶⁵

En esa época existían en el país cuatro partidos políticos nacionales y ocho regionales que en su mayoría eran instrumentos de “caciques” locales pero que apoyaban al gobierno en su conflicto contra los grupos internos anti-revolucionarios y contra la presión ejercida por las fuerzas exógenas que los amenazaban. Sin embargo, con frecuencia, constituían un importante factor de intranquilidad política y de inestabilidad para el régimen. Los

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 73-74.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 52.

desórdenes que las pugnas electorales engendraban eran incontables, cada grupo por pequeño que fuese, se atribuía el triunfo electoral e instigaba a sus candidatos para que ejercieran funciones de autoridad.¹⁶⁶ “[...] Como consecuencia de tales hechos, la incertidumbre se apoderaba de todas las gentes, por el temor fundado de que los grupos políticos recurriesen a las armas para solucionar graves conflictos. Inclusive no eran raros los candidatos o gobernadores que desconocieran al gobierno del centro alegando que había habido fraude en las elecciones”.¹⁶⁷

El decenio de 1930, el eje de la política se desplaza del ejército al partido de la revolución que cumple su cometido de desmilitarizar la política y el PNR, “se convierte en un contrapeso frente a los escasos generales que quedaban en activo”.¹⁶⁸ Los veteranos de la Revolución retirados del ejército paulatinamente irán desapareciendo para dejar el lugar a la nueva generación de civiles a quienes repugna el desorden y que serán una nueva clase político que aspiraba el poder. “El partido de la Revolución encontrará su anclaje en esa clase política civil emergente y en una trama creciente y cada vez más compleja de grupos de interés y de presión. De hecho, en 1929 se inicia, y con el tiempo se va acentuar, el camino más seguro al civilismo”.¹⁶⁹ No obstante, estaba claro que

la gran debilidad del PNR estaba asociada con el Maximato o dualismo político, que se produjo en el tramo de transición de la época de caudillos a la de instituciones. La clave se encontraba en la naturaleza arbitral implícita en la tradición de comunidad de la sociedad mexicana. El naciente partido fue incapaz de asumir plenamente ese arbitraje, y su sobrevivencia exigió de una instancia de decisión inapelable, es decir, un nuevo caudillo, pero caudillo institucional en la medida que está comprometido en lograr el tránsito. Tradiciones, usos y costumbres políticos, circunstancias del momento, todo llevó a ese punto de convergencia: aceptar el arbitraje de Calles o recaer en el caos.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 77.

¹⁶⁷ Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, op. cit., pp. 197-198.

¹⁶⁸ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 78.

¹⁶⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 52-53.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 79.

De esta manera, “el Maximato cubrió los años que corren entre 1930 y 1935, y correspondieron no sólo a la época en que se quiso que el PNR tuviera vigencia política real, sino también al sexenio que hubiera correspondido a Obregón. El PNR se concibió idealmente como el sustituto colectivo de la figura caudillista. Pero la realidad juega malas pasadas, y esos años fueron los menos institucionales a pesar de las intenciones”.¹⁷¹

En el ámbito económico, “lo que inició Calles en el terreno de la intervención estatal de la economía, lo continuaron Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, y hubo de culminarlo Lázaro Cárdenas. La política económica de la década de la década de 1920 y 1930 se caracterizó por dos cuestiones fundamentales. De un lado, por el diseño y puesta en marcha de los mecanismos para restablecer la economía dañada y parcelada y, de otro lado, por los empeños por definir el papel del Estado en la economía. La reactivación económica que empezó tímidamente en 1920 y concluyó con gran impulso dos decenios después, fue el resultado de una serie de políticas y medidas dictadas a la par de la profesionalización del ejército, la formación del PNR¹⁷² y la aparición de organizaciones agraristas y sindicales. Lo que resulta es la conformación y consolidación del Estado posrevolucionario, sin una burocracia profesionalizada sino subordinada a los gobiernos del partido hegemónico.

Emilio Portes Gil (1928-1930): patronazgo y caudillismo

El 25 de septiembre de 1928, desbrozado el camino y unificados los legisladores, el Congreso de la Unión proclamó por unanimidad como presidente provisional a Emilio Portes Gil, cuya principal aportación a la gobernación del país fue concluir el conflicto cristero y establecer un *modus vivendi* con la Iglesia católica. “En el mismo acto, el Congreso expidió la convocatoria

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 80-81. “De una inestabilidad generalizada, previa al PNR, que colocaba al Presidente de la República en situación de extrema debilidad frente a una indócil clase política, se pasó a una inestabilidad relativa en la cual el presidente mandaba administrativamente, pero los conflictos políticos principales los resolvía el Jefe Máximo de la Revolución. Y el juego de ambos elementos minaba el propósito original: culminar la institucionalización de los procesos políticos”.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 90-91.

a elecciones extraordinarias de presidente constitucional para el 17 de noviembre de 1929, brindándole a Calles el tiempo suficiente para poner en marcha los trabajos que culminarían con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). La designación de Portes Gil, además, vino a ayudar a las tareas de desmovilización política. A la neutralización de los jefes militares ya lograda por el propio Calles. Portes Gil se encargó a su vez de hacer lo mismo con la burocracia política frente a su propia sucesión”.¹⁷³

Emilio Portes Gil, antiguo secretario de Gobernación, fue elegido por el Congreso como presidente interino el 30 de noviembre de 1928, por un periodo lo suficientemente largo como para que un partido político nacional se organizara y seleccionara a un candidato presidencial y realizará una campaña electoral.¹⁷⁴ En 1929, Portes Gil desempeña un papel importante logrando una tregua entre la Iglesia y el Estado, pacificando al país:

En un año distribuyó un millón de hectáreas y suprimió un levantamiento armado, haciendo un llamado al campesinado para que apoyara al gobierno. Durante su gobierno, puso especial énfasis en continuar la institucionalización del país, la promoción al campo y el establecimiento de un programa de desarrollo, mediante el cual se dieron facilidades para constituir las ligas de comunidades agrarias. Se estimuló la creación de casas del campesino, se formaron los circuitos rurales para promover la educación del campo y, posteriormente, se organizaron las Juntas de Defensa Agrícola en cooperación con la Secretaría de Agricultura.¹⁷⁵

Durante la gestión de Emilio Portes Gil que abarcó hasta febrero de 1930 y coincidió con dos sucesos de la mayor importancia: el primero fue la gran depresión económica y financiera del año 1929, suscitadas en los Estados Unidos. El segundo fue la creación del PNR, para transitar del régimen de caudillos al régimen de instituciones jurídicamente establecidas.¹⁷⁶

¹⁷³ *Ibidem*, p. 74.

¹⁷⁴ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, p. 304.

¹⁷⁵ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 200.

¹⁷⁶ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, op. cit., p. 456.

En la gestión interina de Emilio Portes Gil fue reformada la Constitución en las facultades del Congreso para incorporar dos temas de vital importancia en la administración pública dentro de su dimensión social. Así, la reforma promulgada el 6 de septiembre de 1929 estableció en la fracción x del artículo 73 la facultad de legislar leyes de trabajo que reglamentaran el importante artículo 123 de la Constitución. Fue así como la materia de trabajo pasó a tener mayor prioridad administrativa.¹⁷⁷ En palabras de Andrade Martínez (2018):

Nació en la Constitución el concepto de Seguro Social por la reforma que nace en ese mismo decreto de promulgación se estableció en la fracción XXIX del artículo 123, cuando se contempló por primera vez el concepto de Ley del Seguro Social para considerar su expedición como de utilidad pública [...] es de valorarse esta reforma constitucional por la relevancia que en la administración mexicana tiene tanto en la materia laboral como en la del seguro social.¹⁷⁸

En su primer informe de gobierno del presidente Emilio Portes Gil, en septiembre de 1929 afirmaba la necesidad de una política fiscal para fomentar la creación de nuevas industrias y estimular el progreso. Para ello proponía la puesta en marcha de la Primera Convención Nacional Fiscal que permitiera delimitar los campos de imposición correspondiente a la Federación, a los Estados y los municipios.¹⁷⁹ Reportaba la creación de la Oficina de Prevención Social creada por decreto del 12 de febrero de 1929. En palabras de Castelazo (2011): “En dicha oficina se registraban las solicitudes de empleo y se concentran los datos de elementos que carecen de ocupación en toda la República, a fin de impartir ayuda a las agrupaciones formadas con ellos que paulatinamente se transforman en pequeñas cooperativas”.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La Administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 44.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ José R. Castelazo, Tomo V. *La Administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 167.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pp. 169-170.

También informaba de los avances en la organización “del Departamento de Contraloría conforme a su Ley Orgánica y para completar su organización, se formularon los proyectos y publicaron disposiciones sobre legislación y contabilidad presupuestal”.¹⁸¹

Una de las medidas más importantes durante su administración fue la constitución del Departamento del Distrito Federal, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal. Las funciones políticas y de gobierno del Distrito Federal estaban encomendadas a los ayuntamientos y a la dependencia del Ejecutivo que se llamó Gobierno del Distrito, pero al transformarse el sistema, después de haber sido reformado en la fracción VI del artículo 73 constitucional, se inició el creado por la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales (31 de diciembre de 1928 al 5 de enero de 1929). El Departamento quedó constituido por la Oficina de Asuntos Administrativos y la de Hacienda.

Durante la gestión del Portes Gil, se suscitó una huelga estudiantil en la que se exigía al gobierno la autonomía universitaria, la cual fue concedida mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. La organización de la administración pública fue similar a la que se estableció en la gestión del general Calles, aunque la incorporación del Departamento del Distrito Federal le dio un carácter distinto.¹⁸² En el ámbito administrativo:

Desde la época del gobierno de Emilio Portes Gil una comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario (PNR) venía estudiando la implantación del servicio civil. La idea central del proyecto fue que en una Ley se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y que en su seno se comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos. La administración de la carrera administrativa sería una atribución de las comisiones del servicio civil, que serían establecidas en cada una de las dependencias de la administración pública federal y en los organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre los cuales habría representantes de los trabajadores. Su función sería la de preparar los exámenes y formar los jurados, que se integrarían por

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 172.

¹⁸² Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 456.

insaculación e informar de las vacantes a disposición, preparando el escalafón y los expedientes con la hoja de servicios.¹⁸³

Cabe hacer notar que Portes Gil tuvo siempre en jaque a los ministros de su gabinete más adictos a Calles y condujo con dignidad su administración provisional, al punto de que en su libro *Quince Años de política mexicana* dice con justicia y verdad que: “Jamás se habló, durante aquellos catorce meses, de gobierno dual, ni de jefaturas máximas, ni que gobernase sin responsabilidad de su parte ni que fuese instrumento del general Calles, como ocurrió en la administración de Pascual Ortiz Rubio”.¹⁸⁴ Portes Gil se dedicó a resolver el problema universitario otorgando la autonomía a la Universidad Nacional de México, para evitar que los estudiantes movilizados contribuyeran a la agitación vasconcelista. Mientas que Calles se empeñó en conseguir el apoyo regional para Pascual Ortiz Rubio, candidato del PNR, a fin de derrotar al vasconcelismo.¹⁸⁵

Pascual Ortiz Rubio (1930-1932): patronazgo en el caudillismo

Emilio Portes Gil entregó el cargo al presidente electo a Pascual Ortiz Rubio a principios de 1930, al que el caudillo Calles pronto lo sometió a su control. Ortiz Rubio exgobernador del Estado de Michoacán y ex embajador de México en Brasil fue el primer candidato presidencial del Partido Nacional Revolucionario (PNR). El periodo de gestión del presidente Pascual Ortiz Rubio adquiere visos de violencia. Desde el momento en que asume la presidencia, sufre un atentado que lo obliga a hospitalizarse dejando en sus colaboradores la responsabilidad de la administración pública. Después de 60 días, al ser dado de alta, vuelve al ejercicio del poder como titular del poder Ejecutivo. Si bien no concluyó su mandato constitucional, pues sólo duró la mitad

¹⁸³ José Juan Sánchez González, “Profesionalización del servidor público: antecedentes y perspectivas en México”, en Juan de Dios Pineda (coord.). *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, p. 230.

¹⁸⁴ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 23.

¹⁸⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 80.

del mismo, su gestión incluyó una serie de acciones que dieron seguimiento a las políticas agraria y fiscal que se venía implementando en el país.¹⁸⁶

Toca a Ortiz Rubio enfrentarse a graves problemas económicos. En 1930, una crisis sacudió a la economía mundial hasta sus cimientos económicos. México que dependía tanto las exportaciones y del mercado mundial, vio cómo se produjo una reducción de casi la mitad de las exportaciones e importaciones entre 1929 y 1932, cuando llegaron al punto más bajo de la depresión.¹⁸⁷ El gobierno de Ortiz Rubio se enfrentó a la crisis económica derivada de la situación mundial de 1929. Entre las medidas más importantes para combatirla fue en el área financiera. “El 30 de diciembre de 1930, creó la Comisión Reguladora con el fin de organizar y controlar el mercado del cambio exterior y la situación monetaria interior. En junio de 1931, se expidió una Ley Monetaria que prohibió la acuñación de monedas de plata con el fin de incrementar las reservas. También se estableció la Junta Central Bancaria, cuyo objetivo era la vigencia de las reservas bancarias, de las del Banco de emisión y la clasificación de las funciones de descuento. El Banco de México y la Junta Central Bancaria eran los organismos encargados de extender o restringir la circulación bancaria”.¹⁸⁸

En su primer informe de gobierno el presidente Pascual Ortiz Rubio, en febrero de 1930, establece su estilo de gobierno para buscar consolidar un gobierno social, borrando toda línea de separación entre la Sociedad y el Estado. “Como en un mensaje de esta naturaleza no sería posible hacer mención, ni aun cuando fuera en forma superficial, de los principales problemas que esperan a la administración pública, quiero declarar en esta ocasión que, para la solución de todos ellos, me guiará el Programa del Partido Nacional Revolucionario, que representa el conjunto de aspiraciones del pueblo mexicano, exteriorizado en una de las reuniones más memorables”.¹⁸⁹

Destacaba que en relaciones con los servidores públicos eran “los técnicos los llamados a afrontar las graves cuestiones de nuestra integración

¹⁸⁶ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, pp. 456-457.

¹⁸⁷ Romeo Flores Caballero, *op. cit.*, p. 204.

¹⁸⁸ *Ibidem*, pp. 204-205.

¹⁸⁹ José R. Castelazo, Tomo V. *La Administración pública en los informes presidenciales*, *op. cit.*, p. 191.

nacional, por lo que en su gobierno tendrán lugar preferente los hombres de ciencia eficientemente preparados”,¹⁹⁰ pero con la condición de tener el espíritu, su saber y experiencia al servicio de los postulados de la Revolución. De acuerdo con López Rosado (1980):

Correspondió a Pascual Ortiz Rubio expedir la Ley sobre Planeación General de la República, con la finalidad de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del gobierno y conseguir así el desarrollo material y constructivo del país. El instrumento para lograr estos objetivos era el Plan Nacional de México, que contendría la división del territorio nacional en zonas de planeación y zonificación urbana y regional; la determinación de la red de vías de comunicación y transporte; de ubicación y caracteres de los puertos y de los aeródromos; el programa de aprovechamiento de aguas federales; los lineamientos del programa de reforestación y, la clasificación y ubicación de los edificios federales.¹⁹¹

De particular importancia, fue el decreto del 16 de noviembre de 1931, que creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, formado por el procurador general de la República y por todos los jefes de departamento y oficinas consultivas de las secretarías de Estado y Departamentos administrativos, con el objeto de unificar el criterio de los diversos órganos de la administración pública para la elaboración adecuada de las leyes, decretos, reglamentos y circulares.¹⁹² Mientras que en su tercer informe de gobierno en septiembre de 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio sostenía la necesidad de una reforma administrativa en el gobierno, en los siguientes términos: “[...] se propone llevar a cabo un estudio profundo y completo de todo el organismo administrativo, y promoviendo todas las medidas, por radicales que éstas sean, para transformar la estructura de nuestra pesada maquinaria gubernamental, encauzando las actividades administrativas hacia una simplificación, intensificación y eficacia de los servicios, para lograr un régimen adecuado a las condiciones difíciles integrantes en el campo económico”.¹⁹³

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 192.

¹⁹¹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 403.

¹⁹² *Ibidem*, pp. 403-404.

¹⁹³ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, *op. cit.*, p. 200.

Cabe destacar la relevancia de los trabajos del Departamento de la Contraloría desde su creación en 1926 y las economías que han generado en su gobierno. Además, pedía al Congreso la aprobación de la Ley del Servicio Civil y la Ley del Seguro Social Obligatorio, dos importantes estatutos y al efecto, el estudio y la aprobación de los proyectos correspondientes.¹⁹⁴ En la presidencia de Pascual Ortiz Rubio se llevaron a cabo dos reformas constitucionales que impactaron en la división administrativa territorial del país:

Ambas reformas se promulgaron en 1931: la del 7 de febrero estableció la división de Baja California en los territorios Norte y Sur. Por su parte, la del 19 de diciembre de ese mismo año eliminó el de Quintana Roo para ampliar los estados de Campeche y Yucatán. Esta reforma generaba un pacto federal distinto, para la zona sureste, en la que de acuerdo a las normas constitucionales vigentes en esa época serían los gobernadores y los regímenes locales los que se encargarían de llevar la administración de aquella región, a través de los gobiernos de Campeche y de Yucatán.¹⁹⁵

En su cuarto informe de gobierno en el mes de septiembre de 1932, el presidente Pascual Ortiz Rubio afirmaba que había procedido a crear “un Departamento Constitucional del Trabajo, iniciativa que muy breve será sometida a la consideración de este Honorable Congreso”.¹⁹⁶ Además, destacaba la creación de la Oficina del Control Previo del Departamento de la Contraloría la cual cumple “la función de prevenir los males que la de procurar los remedios una vez que éstos han tenido lugar”. También la creación de la Comisión de Estudios y Técnicos de Contraloría que elaboró estudios para mejorar la fiscalización de la administración pública”.¹⁹⁷ Relevante fue la creación de la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal por las necesidades urgentes del marco legal. Otra acción relevante en materia de servidores públicos fue

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 206.

¹⁹⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, pp. 44-45.

¹⁹⁶ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 213.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 216.

la moralización de los empleados del Departamento del Distrito Federal. De acuerdo con Castelazo (2011):

La responsabilidad ineludible que para los funcionarios públicos implica esta tesis, hizo, en primer término, para lograr el mejor resultado se procurara la moralización del personal de las diferentes oficinas a través de los cuales se ejerce la administración, buscando, además, la mayor eficacia y disciplina. Otra medida para la moralización de los servidores públicos fue la formulación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios, para sancionar toda burla a los derechos legítimos de los pueblos a las tierras y todo exceso ilícito que lesione al propietario de tierras, que legalmente no pueden afectarse.¹⁹⁸

Por último, “Ortiz Rubio dejó la presidencia al renunciar el 1° de septiembre de 1932 y fue elegido por el Congreso Abelardo Rodríguez, quien era hasta ese momento gobernador de Baja California. Abelardo Rodríguez se hizo cargo de la presidencia para terminar el período de Ortiz Rubio”.¹⁹⁹ El presidente Abelardo Rodríguez afrontó una aguda crisis económica, ocasionada por los efectos de la depresión económica mundial en los primeros años de la década de 1930.

El primer Censo de Servidores Públicos (1930)

Ligado a la inminencia del servicio civil, finalmente fue levantado el primer censo moderno de servidores públicos. “En este documento se manifiesta la diferencia entre funcionario y empleado, según su título, y da una idea aproximada de la profesionalizada alcanzada en la administración pública mexicana de esa época”.²⁰⁰ Hay que recalcar que se excluyó a militares, obreros y empleados de carácter accidental o transitorio. En general:

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 227 y 231.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 231.

²⁰⁰ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 341.

El censo evidenció los progresos materiales e intelectuales alcanzados por el país, que se comenzaba a visualizar en la gradual profesionalización de la administración pública, la cual había logrado ya un fuerte incremento en el número de servidores públicos: 159 253, dentro de una población total de 16.5 millones. El 6.3 por ciento correspondía a profesionistas (4.6 por ciento hombres y 1.7 por ciento mujeres), con el dato relevante de que, de esos profesionistas, 14 397 eran educadores. Desde entonces a la fecha, el servicio público ha tenido en los profesores a los servidores a la mayoría de sus trabajadores. La importancia del empleo público ya era evidente, pues el 1 por ciento de la población laboraba para el gobierno y el 5 por ciento de los mexicanos era sostenido con los sueldos devengados por los servidores públicos.²⁰¹

Aunque no se consideró a los miembros de las fuerzas armadas que dependen del régimen federal, “es de suyo significativo que del total de servidores públicos la mayoría fueran trabajadores municipales: 55 955, y que enseguida se contara a los servidores estatales: 50 295 trabajadores. Por su parte, el gobierno federal sumaba 48 730 empleados públicos. Dicho de otro modo, en 1930 existía un desarrollo equilibrado de los diversos gobiernos que integraban al régimen federal mexicano”.²⁰² Hay evidencias de la evolución de un naciente sector de entidades descentralizadas, de las cuales sólo se consigna tres, cuyo número total de trabajadores apenas sumaban 6 865. De acuerdo con Guerrero (2011):

El censo permite establecer que la profesionalización no se restringe a los administradores públicos de procedencia universitaria. Hay que anotar, sin embargo, que la profesionalización es compañera de un proceso más general consistente en la expansión del sector público. Destaca el crecimiento más rápido y vigoroso en las nuevas dependencias de la administración pública federal, principalmente la Secretaría de Educación Pública con sus 6 342 servidores (que parecen sólo agruparse a parte del profesorado); y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas con 2 737. De las dependencias antiguas, sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestaba un fuerte contingente

²⁰¹ *Ibidem*, pp. 341-342.

²⁰² *Ibidem*, p. 342.

de trabajadores: 2 876. Igualmente, que la administración del Distrito Federal anunciaba un crecimiento notable con sus 14 859 servidores.²⁰³

El equilibrio mantenido en 1930 entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal estaba por romperse. Los datos del Censo destacan el grado de profesionalización alcanzado y un buen inicio es el nivel escolar de los servidores públicos. “Las cifras son elocuentes: para beneficio del servicio público, el 80 por ciento de sus miembros cuenta con primaria concluida y sólo el 10.03 es analfabeta. La profesionalización, sin embargo, no alcanza a cubrir muchas labores que una sociedad en proceso de crecimiento reclama como tareas de especialización, pues únicamente el 11 por ciento de los trabajadores cuenta con carrera profesional”.²⁰⁴ Aunque no se sabe cuáles eran estas profesiones, pues no constan en el censo, de modo que sólo se puede inferir a profesionales notables según el ramo admirativo de desempeño. En palabras de Guerrero (2011):

En la añeja Secretaría de Hacienda —una de las menos profesionalizadas— seguramente sus 1 263 profesionistas eran mayoritariamente contadores públicos. En contraste, la Secretaría de Agricultura y Fomento (fundada en 1853) tenía menos servidores: 1 229 pero más profesionales en términos absolutos y relativos: 257. Y estos eran probablemente, ingenieros de diversas especialidades. Lo mismo puede decirse de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, también muy profesionalizada, y que, del total de sus 2 737 servidores, 191 eran profesionales, probablemente también en su mayoría ingenieros.²⁰⁵

La imposibilidad del servicio civil en la década de 1930, produjo la consolidación del sistema de botín a lo largo de las décadas siguientes. La administración pública empezó a funcionar como un sistema de botín para los ganadores de los puestos de elección popular. Desaparecieron las propuestas y proyectos para un servicio civil de carrera. No obstante, que algunos personajes escribieron trabajos sobre el tema, no fueron considerados por

²⁰³ *Ibidem*, pp. 342-343.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 343.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 347.

la preminencia del patronazgo.²⁰⁶ De hecho, los desarreglos propios del sistema de botín en esa época tuvieron consecuencias negativas en el servicio público.

El reclutamiento del servicio público en el sistema de botín es por vínculos políticos, familiares y por recomendaciones personales. Por el contrario, con la carrera administrativa, tanto el ingreso como la promoción en el cargo está basado en la preparación, el perfil profesional y la experiencia acumulada en la función pública. La carencia de una carrera administrativa basada en la meritocracia ha provocado una confusa organización en la administración pública, imprecisiones legales y administrativas, con la consecuente legislación, algunas veces contradictoria. La preminencia de un sistemas de botín en lugar de una carrera administrativa ha propiciado que el reclutamiento profesional sea por la ruta patrimonial, el clientelismo político y el nombramiento discrecional de los cargos sin un perfil profesional adecuado.

Abelardo L. Rodríguez (1932-1934): patronazgo y primer intento del servicio civil de carrera

Abelardo Rodríguez Luján inició su periodo como presidente sustituto el 4 de septiembre de 1932, cuando aún persistía la aguda crisis financiera del capitalismo mundial: la contracción de la agricultura; el comercio y la industria nacional, con sus consecuencias: desempleo, disminución de las rentas federales y, sobre todo, la caída de los salarios y del crédito.²⁰⁷

La segunda etapa de reactivación económica —nos dice Medina (2017)— “empezó en 1932, cuando Pani, segundo secretario de Hacienda del presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, reaccionó ante la recesión económica y las presiones de las organizaciones agraristas y sindicales que crecían en número y combatividad, adoptando calladamente políticas monetarias expansionistas”.²⁰⁸ Este periodo culminó en 1936 cuando se acentuaron las

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 458.

²⁰⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 99.

directrices económicas heterodoxas de presupuestos deficitarios, estrechamente relacionadas con propósitos de crecimiento económico y de cumplimiento de compromisos sociales.

También el 29 de abril de 1933 se promulgó la reforma constitucional que eliminó cualquier tipo de reelección para el presidente de la República (artículo 83). “Esta reforma tendría una implicación definitiva en la administración pública mexicana, al garantizar el cambio de quien la encabeza cada seis años y, con ello, generar la alta probabilidad de periodos estables de Administración pública en un periodo sexenal. Efecto similar llevó en dicha reforma el establecimiento de la no reelección definitiva para gobernadores cuyo origen hubiera sido la elección (artículo 115, fracción III). En el caso de los integrantes de los ayuntamientos, el efecto de rotación al no permitirse la reelección inmediata de los mismos tendría impacto en la esfera administrativa de dicho régimen electoral (artículo 115, fracción I)”.²⁰⁹

En su primer informe de gobierno en septiembre de 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez afirmaba que, con la colaboración de los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos, acordaron “un programa de acción para desarrollarse entre el mes de septiembre de 1932 y el día 30 de noviembre de 1934, fecha en que habrá de iniciarse la nueva Administración que resulte de los comicios que se efectuarán en julio del año próximo”.²¹⁰ En su gestión, también se elaboró y presentó un programa de acción eminentemente administrativo con objeto de racionalizar recursos públicos en diversos ámbitos de la administración pública de la época. Este programa buscó evitar la anarquía en la producción industrial, a través de la intervención estatal y de un aparato público dispuesto para resolver los diversos asuntos de manera eficiente y eficaz.²¹¹

Destacaba que un primer paso fue la adaptación integral de la administración pública en toda la Federación, creando organismos especializados para realizar las funciones sociales requeridas, con elementos técnicos que garantizaría, el resultado de la actuación. El 15 de diciembre de 1932,

²⁰⁹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 45.

²¹⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 239.

²¹¹ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, op. cit., p. 458.

el Ejecutivo expidió el decreto por medio del cual se creaba la Secretaría de Economía Nacional (sustituyendo a la Secretaría de Industria y Trabajo), buscando organizar las condiciones económicas generales del país:²¹²

Otra medida, fue la transformación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, desligándola del conocimiento directo de los conflictos obreros y otorgándole la Dirección General de Estadísticas, logró que la Secretaría de la Economía Nacional observe y estudie ampliamente las condiciones económicas generales y principalmente la marcha de nuestra propia economía, y que desarrolle su acción conforme a un plan orgánico general, trazado de antemano de acuerdo con las realidades existentes y con las finalidades que debe perseguir el Estado y realizar su misión.²¹³

Por ello, destaca como tal “la creación del Departamento del Trabajo en 1933, que debe realizar los postulados sociales del Gobierno Federal en esta materia, constituye para su gobierno un acontecimiento trascendental en la historia de las instituciones públicas como un elemento progresista y constructivo de la Revolución en esa etapa”.²¹⁴ El Departamento Autónomo del Trabajo, tenía entre sus facultades, el estudio de la legislación obrera, las asociaciones obreras y patronales, los contratos de trabajo, el seguro social, las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje, la información e investigación social y las actividades de la Oficina de Previsión Social e Higiene. El Departamento del Trabajo se encargaba de regular las condiciones y los conflictos del trabajo y de fijar la política a seguir.

En la reforma del 10 de enero de 1934, bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se llevó a cabo una relevante reforma constitucional en materia agraria que implicó la institucionalización administrativa de esta materia. En esta reforma del artículo 27 constitucional se otorgó centralidad a los denominados “núcleos de población” como referentes principales en el ámbito de la dotación de tierras, en contrario con el término genérico de pueblos y rancherías. Asimismo, la *Constitución* incorporó la expropiación como la

²¹² *Ibidem*.

²¹³ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 241.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 245.

figura específica de acción del Estado en relación con las tierras.²¹⁵ Muy importante resulta para efectos administrativos que la propia fracción XIII, en forma expresa, señalaría que el presidente de la República sería la suprema autoridad agraria, y, por ende, el único en dictar la resolución para la restitución o dotación de tierras. Por último, en esta reforma se adicionó la fracción XVII para depositar en el Congreso y en las legislaturas de los estados la responsabilidad de expedir leyes para fijar la extensión de la propiedad rural (fracción XVII).²¹⁶

El 18 de enero de 1934 fue promulgada una reforma constitucional en la que, además de hablar de los requerimientos de nacionalidad, se estableció en el artículo 76 la facultad del Congreso para dictar leyes sobre esta materia, así como de la materia migratoria (artículo 73, fracción XVI). También se promulgó la reforma constitucional que reconoció la necesidad de legislar sobre un avance tecnológico de aquel entonces como era la energía eléctrica. Por ello se incorporación sobre una materia específica —en este caso la energía eléctrica— para que el Congreso legislara sobre ella (artículo 73, fracción X).²¹⁷

En el periodo de gobierno de Abelardo Rodríguez, fue integrada una nueva Ley Orgánica de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (6 de abril de 1934), que incluía la creación del Departamento de Asuntos Agrarios, para cuyo fin fue necesario reformar el artículo 27 constitucional. De acuerdo con Castelazo (2011):

Con este ordenamiento, la administración pública mexicana contaba con 8 secretarías, 5 departamentos y la Procuraduría General de la República. Dentro de estas reformas se suprimían los Departamentos de Contraloría y Estadística Nacional. Las atribuciones del Departamento de Contraloría se fusionaron con las de la Secretaría de Hacienda, y el Departamento de Estadística pasó a depender de la Secretaría de la Economía Nacional con el carácter de Dirección General. Cabe destacar que por las adecuaciones de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, que entraron en vigor el día 1º de enero de 1933.²¹⁸

²¹⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, pp. 46-47.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 47.

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 47-48.

²¹⁸ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.* p. 267.

En su segundo informe de gobierno, en septiembre de 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, destacaba una medida fundamental en materia de profesionalización de los servidores públicos es que fue expedido el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.²¹⁹ En sus propias palabras:

Después de transcurridos tres cuartos de siglo de que en México se extinguió la carrera administrativa, el 12 de abril de 1934 se decretó el establecimiento del servicio civil, debido a la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales. La medida fue adoptada por Abelardo Rodríguez, entonces presidente de la República. Debido a que se confiaba en que Lázaro Cárdenas quien asumiría la Presidencia de la República en breve, expidiera una ley respectiva, el decreto estuvo vigente hasta noviembre 30 del mismo año y la implantación del servicio civil tuvo un carácter experimental y provisional.²²⁰

La implantación del servicio civil respondió a demandas que provenían de los servidores públicos y que expresaban la preocupación por su estabilidad y amenazas a su permanencia. Por este motivo, el diseño del servicio civil privilegió la estabilidad más que el ingreso y promoción, con base en el sistema de méritos.

Al mismo tiempo, la exclusión de cargos del tercer, cuarto y quinto nivel, despojó a los servidores públicos de la posibilidad de una carrera administrativa en sentido estricto, pues en orden ascendente tenía como tope la jefatura de oficina y de servicio; por lo tanto, tampoco podían acceder a jefes de departamento, directores y secretarios generales, cargos homólogos con otros países que son concebidos como parte de la carrera administrativa. Dentro de su limitado concepto, esta experiencia fue provechosa para que, una vez entrando en funciones, el gobierno decretara el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, el 5 de diciembre de 1938”.²²¹

²¹⁹ *Ibidem*, p. 274.

²²⁰ José Juan Sánchez González, “Profesionalización del servidor público: antecedentes y perspectivas en México”, *op. cit.*, p. 230.

²²¹ *Ibidem*.

Esta experiencia que contribuían a la creación de un servicio civil de carrera en nuestro país, fueron olvidadas, desperdiciadas y sólo el servicio exterior mexicano como en el ámbito hacendario eran la punta de lanza de la profesionalización de la carrera administrativa, continuó su vigoroso y ascendente perfeccionamiento. Cabe destacar que Abelardo Rodríguez en una circular del 27 de septiembre de 1933 a sus miembros del gabinete, señalaba lo siguiente:

He tenido conocimiento de que con frecuencia los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamento someten a consideración y consulta del señor general de División Plutarco Elías Calles diversos asuntos relacionados con la marcha de la Administración y con cuestiones que son de la competencia de las diversas Dependencias del Ejecutivo [...] Como constitucionalmente, y en mi carácter de Presidente de la República, soy responsable de todos los actos del Poder Ejecutivo Federal, no juzgo conveniente que los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamento sometan los asuntos de su competencia a conocimiento del señor general Calles, ya que [...] podemos mis colaboradores y yo resolver los problemas que se nos presentan.²²²

La importancia de identificar a todos los ciudadanos mexicanos lleva a Abelardo Rodríguez a formular la iniciativa de la Ley de Identificación Personal y, en el tema magisterial, la Ley de Escalafón del Magisterio de Educación Pública Federal, y también a crear una Comisión de Escalafón para maestros rurales. Especial atención merece en su gobierno, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (12 de abril de 1934), un acto administrativo de la mayor importancia por la época en que se realizó.²²³

²²² José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, *op. cit.*, p. 23.

²²³ Elena Jeannetti Dávila, “La nueva Administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 459.

Ley de secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934)

En 1934, se expide la Ley de Servicio Civil y, el 6 de abril de 1934, se expide una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que abroga la de 1917. En el periodo de gobierno de Abelardo Rodríguez, fue integrada una nueva Ley Orgánica de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (6 de abril de 1934), que incluía la creación del Departamento de Asuntos Agrarios, para cuyo fin fue necesario reformar el artículo 27 constitucional. Esta ley abrogaba la del 25 de diciembre de 1917, desde esta fecha la administración pública había venido sufriendo constantes cambios y variaciones, por un lado, acorde a los cambios correlativos en las actividades socio-económicas, y por otro lado en cuanto a los procesos de control y eficiencia de la propia administración del interés público.²²⁴

Durante el primer año de su gobierno, Abelardo Rodríguez llevó a cabo una reorganización administrativa que se inició con el cambio de denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en la Secretaría de Economía Nacional como responsable de la economía del país, de la organización y fomento de las industrias, de los recursos naturales y cámaras industriales. Siendo esta medida el primer intento de coordinación y planificación estatal en México. Esta secretaría constituía un organismo auxiliar del Gobierno Federal como parte de su política de intervencionismo estatal en materia económica y social. El presidente Abelardo L. Rodríguez introdujo varias modificaciones relevantes a la estructura de la Administración pública federal.

En diciembre de 1932 creó el Departamento de Trabajo, encargado de aplicar las leyes federales en esa materia y cambió el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por el de Secretaría de la Economía Nacional, en el mismo mes, modificó la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de la Contraloría, cuyas funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Finalmente, en abril de 1934, expidió la Ley de Secretarías

²²⁴ Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 30.

de Estado, Departamentos Administrativas y demás dependencias del Poder Ejecutivo, en la cual quedaron reglamentadas 8 secretarías y 5 departamentos. Las secretarías fueron: (1) Hacienda y Crédito Público; (2) Guerra y Marina; (3) Economía Nacional; (4) Agricultura y Fomento; (5) Comunicaciones y Obras Públicas; y (6) Educación Pública. Los Departamentos fueron: (7) Trabajo; (8) Agrario; (9) Salubridad Pública; (10) Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y (11) Distrito Federal. En la propia ley quedaron incluidas la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y, los gobiernos en los territorios federales.²²⁵

El presidente Emilio Portes Gil promulgó la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, además, creó el Departamento del Distrito Federal, y en la Ley de secretarías y departamentos, promulgada por Abelardo L. Rodríguez en abril de 1934, aparece ya como una dependencia del Ejecutivo el nuevo departamento del Distrito Federal. De acuerdo con Carrillo Castro (2006):

En 1932, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, desaparecieron el Departamento de Presupuesto y el Departamento de Contraloría, pero en 1934 se crearon dos nuevos departamentos administrativos: (1) el Departamento del Trabajo, cuyas funciones se desprendieron de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la cual se denominó entonces Secretaría de la Economía Nacional y se le adscribieron las funciones que tenía anteriormente el Departamento de Estadística Nacional; y (2) el Departamento Agrario, para apoyar al Presidente en el cumplimiento de las funciones asignadas en el artículo 27 constitucional. Al Departamento Judicial se le cambia el nombre a Procuraduría General de la República”.²²⁶

Este proceso de extinción de los departamentos de Presupuesto y la Contraloría, significó una redistribución de funciones con otros departamentos y secretarías de Estado. Dentro de estas reformas se suprimían los Departamentos de Contraloría y Estadística Nacional. De esta manera: “Las atribuciones del

²²⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 404.

²²⁶ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, p. 26.

Departamento de Contraloría se fusionaron con las de la Secretaría de Hacienda, y el Departamento de Estadística pasó a depender de la Secretaría de la Economía Nacional con el carácter de Dirección General. El Departamento Agrario aumentó su presupuesto y en el mes de marzo se expidió un nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Este Departamento suprimía las funciones de la Comisión Nacional Agraria (1917) y las antiguas comisiones agrarias, locales y estatales que en adelante serían sustituidas por las comisiones agrarias mixtas en las distintas entidades federativas”.²²⁷

Por su parte, la Secretaría de Guerra y Marina inició por conducto del Departamento del Estado Mayor una intensa labor de reestructuración. Una de las medidas más importantes dentro de esta secretaría consistió en la creación de la Inspección General del Ejército, en marzo de 1933, que permitió un mayor control administrativo y una vigilancia más estricta en la preparación profesional de sus miembros. Las nuevas dependencias que se crearon en esta secretaría fueron los Departamento de Ingenieros, la Dirección de Intendencia y Administración del Ejército y la Comisión de Estudios Militares. Con relación a los Comandos Superiores del Ejércitos, se produjo un cambio de denominación de las antiguas jefaturas de Operaciones Militares y de Guarnición, por el de Comandancias de Zona y Guarnición. Por último, para las dependencias de la alta administración pública se creó la Dirección de Archivo Militar con el fin de coadyuvar a la eficiencia de las labores administrativas.²²⁸

Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil (1934)

La gran amplitud y profundidad y divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores provocó reacciones, concretándose en un movimiento ideológico a favor del empleo público. “Hasta culminar, durante el gobierno del general Abelardo L. Rodríguez, en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, del 9 de abril de 1934, que especificaba

²²⁷ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la Administración pública federal en México”, *op. cit.* p. 306.

²²⁸ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, *op. cit.*, p. 210.

que entraría en vigor desde esa fecha hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que concluirá su mandato”.²²⁹

En la década de 1930, se prolongó el empleo a favor de la profesionalización, destacando el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de abril de 1934. “El acuerdo define al servicio civil, crea comisiones para su administración, establece los mecanismos de ingreso al servicio público, y señala los procedimientos para las vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, sanciones y despidos”.²³⁰ Nos recuerda Guerrero (2011) “que el restablecimiento del servicio civil ocurrió merced al replanteamiento de la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales, establecida a finales de 1855”.²³¹ Por ello:

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por leyes del servicio civil, las cuales nunca se expidieron. En 1934, el número de servidores públicos había aumentado y se empezaba a manifestar inquietud por la estabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además de existir una cada vez más evidente falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el presidente Abelardo Rodríguez expidiera un acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil.²³²

En abril de 1934 el presidente Abelardo Rodríguez expidió la Ley del Servicio Civil, que había quedado implícita en la Ley Federal del Trabajo de 1931, con la cual se regularían las relaciones entre el Estado y sus servidores. Para Rives (1984) estaba claro que: “En las consideraciones de esta ley renunció a la facultad de nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados

²²⁹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., pp. 476-477.

²³⁰ Secretaría de Gobernación, “Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil”, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 77-88.

²³¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 362.

²³² Secretaría de Gobernación, “Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil”, op. cit.

dependientes del poder ejecutivo, hasta el fin de su mandato, pero sin coartar la libertad de su sucesor en la presidencia, es decir, Lázaro Cárdenas”.²³³ Aunque, esta ley no pudo llevarse a cabo, hubiera representado un enorme paso en la profesionalización y mejoramiento de la burocracia en la Administración pública.

Esta disposición abarcaba un buen número de servidores públicos y en ella se enumeraba los que quedaban fuera de la misma. A pesar de que exceptuaba algunos niveles, establecía una cierta obligatoriedad, la que quedó estipulada en los transitorios, en donde se señalaba que el acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año en que se expidió. La brevedad de su vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley. Además de por su corta duración, su impacto hubiera resultado muy relativo porque el sexenio estaba terminando. También en 1934 se reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la vía consular. En 1935 el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), presentó una propuesta para el establecimiento del servicio civil y para la creación de una institución abocada a formar de manera profesional a los servidores públicos.²³⁴

En la década de 1920, se contionuaron los logros en materia de profesionalización del servicio público, solo quedaba pendiente la ley de servicio civil de carrera como uno de los granes anhelos de la burocracia mexicana. Por ello, “el Acuerdo del 9 de abril de 1934 y en el mismo se especifica que entraría en vigor desde esa fecha hasta el 30 de noviembre del mismo año en que concluyó el gobierno del general Abelardo Rodríguez. No obstante, el carácter transitorio de este ordenamiento, sus omisiones notorias y sus defectos, tiene extraordinaria importancia porque marca el primer paso serio, definitivo, de los gobiernos de México en esta cuestión transcendental”.²³⁵

²³³ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, op. cit., p. 332.

²³⁴ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, p. 603.

²³⁵ Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, p. 152.

Hacia 1934 se expidió una Ley de Servicio Civil, que regulaba la posición del empleado público; se hallaba ausente toda idea de la relación contractual entre los empleados públicos y el Estado. La ley limitó el derecho presidencial de nombrar a empleados y estableció procedimientos para integrar el personal por selección, basada en la aptitud y el mérito. Se estipuló la permanencia en el puesto, y la remoción se hizo depender de causas justas debidamente comprobadas ante una comisión del servicio civil. La ley de 1934 produjo escasos resultados y no hubo cambios sustanciales producidos por su vigencia.²³⁶ Los logros de la década de 1920 se prolongaron en el decenio siguiente, principalmente porque sólo estaba pendiente la ley del servicio civil, uno de los grandes anhelos de los funcionarios y empleados públicos, que tuvo lugar durante el periodo presidencial de Abelardo Rodríguez.²³⁷ “En el Acuerdo de la Ley del Servicio Civil, el presidente Abelardo Rodríguez afirmaba que él está vigente en todo su alcance “el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no éste determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.²³⁸

Agregaba que desde que asumió la presidencia de la República en septiembre de 1932, instruyó a todos los jefes de dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la Administración Pública no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada.

Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen, con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva Administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva.

²³⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 277.

²³⁷ “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, 1934”, en Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, t. IV, p. 77.

²³⁸ *Ibidem*, pp. 77-78.

Por lo pronto, *abdico de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramientos de los servidores del Gobierno*, señala sus derechos, obligaciones y recompensas, y establece la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justificada, debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que se instituyen.²³⁹

Aclara el presidente Abelardo Rodríguez que el régimen que se inaugura, por razones de orden social y revolucionario, el cual es interno al Poder Ejecutivo “constituye una admisible abdicación de la facultad constitucional que tengo, una autolimitación de esa facultad constitucional que tengo” la cual esa facultad es transitoria “*no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República*, y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva sobre la materia”.²⁴⁰ El servicio civil comprendió a todas las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que fueran, salvo las de carácter militar y las referentes a los puestos de secretario del despacho, jefes de departamentos administrativos, procurador general de la República, procurador de justicia del Distrito y territorios federales, funcionarios que por mandato de ley debieran sustituirlos entre otros más.²⁴¹

La gran amplitud y profundidad de la divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores; “todo ello fue concretado en un movimiento ideológico a favor del empleado público, hasta culminar, durante

²³⁹ *Ibidem*, p. 86 (cursivas del autor). El acuerdo incluye: capítulo I Del Servicio civil; Capítulo II De las comisiones del servicio civil; Capítulo III Del ingreso al servicio civil; Capítulo IV De las recompensas y ascensos; Capítulo VI De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil; Capítulo VIII De la separación del servicio civil; Disposiciones complementarias y Transitorios.

²⁴⁰ *Ibidem*, pp. 88 (cursivas del autor).

²⁴¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 362.

el gobierno de Abelardo Rodríguez, en el *Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil*, que es el antecedente inmediato del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”.²⁴² El servicio civil de carrera respondió a demandas provenientes de los empleados públicos que expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas de despido, así como el nombramiento discrecional de cargos públicos. Por ese motivo, su diseño privilegió la estabilidad, más que ingreso, y la promoción con base en el sistema de méritos. Fue la primera oportunidad en el siglo XX para que en México existiera un servicio civil de carrera basada en el mérito, la preparación, la formación y experiencia en la administración pública.

Sector paraestatal en el Maximato

En mayo de 1929, durante la administración transitoria de Emilio Portes Gil, se produjo una huelga estudiantil que demandaba la autonomía universitaria. En julio de 1929, el Ejecutivo expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.²⁴³ En 1933 se anunció la creación del problema de la energía eléctrica, la que incluía la facultad para crear la Comisión Federal de Electricidad, hecho que consumó el presidente Lázaro Cárdenas en 1937. También se constituyó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. el cual fue constituido el 20 de febrero de 1933, el cual posteriormente mediante el decreto del 23 de diciembre de 1966, cambiaría su denominación por la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. En el mismo 1933, se estableció la Nacional Financiera, S.A., mediante escritura constituida del 30 de junio y por Decreto del 27 de diciembre de 1933.²⁴⁴

También es digno de mencionar, por la trascendencia que ha tenido para la cultura del país, la creación del Fondo de Cultura Económica, fideicomiso del gobierno federal, el 3 de septiembre de 1934. Además, por

²⁴² Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, p. 149 (cursivas del autor).

²⁴³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV*, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 Años de Administración Pública en México*, p. 12.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 175.

reforma de la Ley Minera de 1930, promovida por iniciativa presidencial el 28 de agosto de 1934, se dio origen a la Comisión de Fomento Minero (DOF, 31 de agosto de 1934). También contando con la aprobación de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Obras Públicas, fue constituida Aeronaves de México, S.A. el 7 de noviembre de 1934, a las que habría de fusionarse en 1953 Líneas Asociadas Mexicanas, S.A.²⁴⁵

El intento burocrático para instaurar un servicio civil en un entorno de patronazgo

La Administración pública había sido organizada y reorganizada a partir de la Constitución de 1917, casi en los mismos aspectos y en muchas ocasiones anteriores. No obstante, sus características generales habían cambiado muy poco. Todavía está plagada de inercias, atada a la rutina, sobrecargada de incompetencia y desmoralizada por la falta de honradez. Las mejoras en su estructura podrían alterar algunas de estas características, pero la administración pública sería más eficiente, se evitarían duplicaciones y quizá se inyectaría al sistema administrativo un propósito general.²⁴⁶

En la década de 1930, culminó la etapa del renacimiento del servicio civil, cuyos logros se resumen en la Ley de Pensiones de 1924,²⁴⁷ y el Estatuto de los Trabajadores del Estado de 1938. Los servidores públicos, despojados un siglo antes de la “propiedad” de empleo, por fin recuperaron la estabilidad laboral asegurando su presente y su futuro, una vez que llegara la hora de la jubilación. Pero se trató de los empleados ligados a la operación cotidiana de la administración pública (baja burocracia), no de aquéllos ligados a su dirección (alta burocracia), que permanecieron jurídicamente indefensos. En palabras de Guerrero (2011): “Quedó entonces un tema central del servicio civil: su organización como sistema de carrera, cuya base es el saber administrativo, así como un plantel de formación y perfeccionamiento. Todos los logros que se asemejan a los progresos administrativos de los

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 176.

²⁴⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, *op. cit.*, p. 256.

²⁴⁷ “Ley General de Pensiones Civiles de Retiro”, en *México a través de los informes presidenciales: la Administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, t. III, pp. 239-254.

grandes países de Europa y América, se desperdiciaron y no dejaron sino borrosos recuerdos que muchos olvidaron”.²⁴⁸

Pero hay otra llave de oro en la misma organización y corporativismo de la baja burocracia, que influye en que esta fuerza social se vaya orientando hacia el conservadurismo y deje atrás su lucha política de índole revolucionaria. Y esta clave es la separación que se hace en el seno de la baja burocracia y entre esta fuerza y las otras clases subalternas, separación que se legaliza y legitima en el Estatuto Jurídico de 1938, para después formalizarse con la creación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Con el *Estatuto* de 1938, no sólo se precisa la situación y condición dentro de la baja burocracia, sino que se instituyen normas para controlar la alianza de la baja burocracia con las clases subalternas, alianza que en un momento dado puede tener un carácter explosivo.²⁴⁹

Para Mendieta (1941), la reducción se refiere a los empleados locales, tal vez por la penuria de los Erarios de Provincia; los empleados federales aumentaron, de 64 359 en 1930 a 79 759 en 1935. Para este autor, en 1941 el número de empleados federales es mucho mayor pues de 1935 a la fecha, han sido creados nuevos departamentos y secretarías de Estado.²⁵⁰ Durante estos treinta años el desarrollo económico del país fue casi nulo, fenómeno explicable si atendemos al hecho de que las prioridades nacionales eran esencialmente políticas y a que los esfuerzos se concentraron en la creación de un sistema político estable.²⁵¹

Durante este primer periodo, no existió ninguna forma institucionalizada de reclutamiento para los miembros de la Administración pública con excepción de la que hubo en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Todo el

²⁴⁸ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 346-347.

²⁴⁹ Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. Los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, *Revista Mexicana de Sociología*, p. 41.

²⁵⁰ Lucio Mendieta y Núñez, “Ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 77-78.

²⁵¹ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 80. “En 1910 el producto nacional, a precios de 1950, se estimaba en 13 500 millones de pesos; y en 1934 era únicamente de 15 900 millones de pesos; para 1959 fue ya, en cambio, de 63 400 millones y para 1964 de 93 200 millones de pesos. Para 1968 alcanzaba la cifra de 120 400”.

proceso dependía de las prioridades políticas del periodo; se buscaba fundamentalmente la integración desde un punto de vista político y territorial. Desde la formación del PNR los miembros de la administración pública entraron de hecho a formar parte integral del sistema político nacional y su reclutamiento dependía de su lealtad a los líderes y al gobierno. Los empleados públicos fueron la base y financiaron, en cierta medida, al nuevo Partido Nacional de la Revolución. De acuerdo con Figueroa (1981): “En su primera etapa le fue particularmente criticado al PNR, que incorpora mecánicamente a sus files a los empleados públicos y que se les descontara a éstos, sin previa consulta, un día de sueldo en los meses de 31 días, medida explicable si se atiende al deseo de sus organizadores de fortalecerlo con la mayor rapidez posible”.²⁵²

Los procedimientos administrativos, en consecuencia, se hallaban en gran medida condicionados a consideraciones de tipo político. En términos generales, los objetivos de la revolución tuvieron que esperar hasta 1940, cuando los efectos de la Segunda Guerra Mundial comenzaron a sentirse en México y el gobierno había alcanzado ya un grado relativamente alto de estabilidad política.²⁵³ Para entonces, el sistema había evolucionado hasta un alto grado de centralización y control político que fue descrito por González Casanova (1967) en estos términos: “[...] en México hay partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno [...], el congreso es controlado por el presidente [...], los estados son controlados por la federación. [...] los municipios son controlados por los estados y la federación [...] en resumen no se da el modelo de los “tres poderes” [...], sino una concentración de poder: a) en el gobierno, b) en el gobierno del centro, c) en el ejecutivo y d) en el presidente”.²⁵⁴

En este periodo, las prioridades nacionales imponen la práctica de un sistema mixto de reclutamiento, en el cual se combinan criterios políticos con algunos matices del sistema de “mérito”. Es decir, fue necesario reclutar a individuos para la Administración pública que combinaran las características técnicas con la lealtad política a los líderes, al grupo y al gobierno, para poder ejecutar las nuevas funciones gubernamentales que

²⁵² *Ibidem*, pp. 80-81.

²⁵³ *Ibidem*, p. 81.

²⁵⁴ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, p. 27.

el desarrollo económico exigía.²⁵⁵ Los frenos y contrapesos, la duplicidad de la responsabilidad y la autonomía ministerial, y aun la falta de probidad en cuestiones financieras —parte importante de la Administración pública— aunque no se produjeron por la voluntad de un soberano lejano, son restricciones eficaces impuestas a un Ejecutivo que sólo se rinde cuentas a sí mismo y a unos pocos partidarios políticos poderosos. Al aconsejar cambios destinados a centralizar la autoridad y, por consiguiente, a producir una maquinaria burocrática eficiente, conviene recordar que, en México, existen pocos controles que determinen la dirección de esa maquinaria.²⁵⁶ De acuerdo con Pardo (1993):

La Administración pública y su burocracia, aparecen en la escena de la negociación política, porque parte de la intervención estatal exigía, para su puesta en marcha, más prontitud en la toma de decisiones de la que podía esperarse del poder legislativo. Fue entonces cuando el poder ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la decisión administrativa. En el siglo XX, las características de la economía, la comunicación y el intercambio demandaron una negociación política rápida que dejaba de lado, tanto el cuerpo legislativo como el partido político y su actuación.²⁵⁷

Cabe señalar que el cambio en las prioridades nacionales que determinaron el uso de este sistema fue más bien un proceso que no respondió a un plan previamente concebido, sino más bien a las exigencias que las nuevas y complejas funciones gubernamentales se presentaron en la práctica. Los antiguos administradores empíricos fueron rebasados por los nuevos problemas, y los políticos se vieron, paulatinamente, en la necesidad de reclutar a personas que les fueran leales, pero que a la vez contaran con fundamentos técnicos o académicos que les permitieran desempeñar las funciones administrativas con mayor grado de eficiencia.²⁵⁸

²⁵⁵ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 83.

²⁵⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 256.

²⁵⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. 1940-2006*, p. 27.

²⁵⁸ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., p. 83.

Esto no significa que los nuevos funcionarios públicos, en sus niveles altos e intermedios, perdieran totalmente su carácter político, sino que, conservándolo, tuvieron que convertirse, también, en administradores públicos capaces. La profesionalización del servidor público es un tema relevante para cualquier acción relativa a la modernización del Estado. Difícilmente se puede entender a la modernización del Estado, si antes no se cuenta con un marco que permita, a quienes van a llevarla a cabo, un ambiente favorable para modernizar la Administración pública.

VII

El crecimiento de la burocracia en el patronazgo caudillista (1934-1946)

El largo periodo que va de 1917 a 1940 se caracterizó por el esfuerzo sostenido que desplegó el gobierno central a fin de retomar las riendas del poder. Éste es un combate librado contra los caciques regionales y los numerosos caudillos; en esa lucha, al institucionalizar ciertos mecanismos, se logra obstaculizar toda fuente importante de inestabilidad. Sus dos brazos del presidente fueron su mejor carta: el partido y la Administración pública. Aquel llamado a la institucionalización fundó el poder y los atributos del presidencialismo mexicano.¹

La rectoría del Estado fue un proceso en el que participó activamente la burocracia. Para lograr la omnipresencia del Estado se necesitó un aparato

¹ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, pp. 46-47.

burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el tránsito de un Estado liberal al Estado Benefactor. “En la década de 1910-1920 se des- terró una forma de acción estatal y se estableció otra más tradicional. En el período de 1920 a 1930 la negociación fue intensa; el partido mayorita- rio (PNR) desempeñó un papel fundamental en aras de la estabilidad”.² Esto forma parte de los rasgos de un patronazgo político con la utilización del partido político hegemónico: “El fortalecimiento del partido consumió en esos años parte importante de las decisiones que se tomaron para cambiar la estructura de poder. Al ejecutivo se le asignó la representación directa e inmediata de la alianza nacional popular, por medio del partido, que sirvió como medio de expresión de distintas corrientes, cuando se definían nuevas orientaciones gubernamentales”.³

No obstante, a partir de 1930, que se inició el tránsito al Estado de Bien- estar, se consolidó durante la segunda posguerra. La intervención del Estado se acentuó de forma definitiva en el período 1940-1960. “El Estado no tuvo que organizar la sociedad, pero cuando no logró la unidad requerida para legitimar sus decisiones, acudió al recurso de concentrar el poder y la fuerza dirigente, con lo que incluso logró imponerse atentando contra el régimen federal, que amparaba la Constitución, y sobre todo contra un desarrollo más equilibrado, entre poderes públicos y en ámbitos de gobierno”.⁴ En ma- teria de política industrial, la construcción de infraestructura económica por parte del Estado creó importantes externalidades que fueron aprove- chadas por el sector industrial.⁵

En el periodo de 1934-1946 que abarca los gobiernos de Lázaro Cárde- nas (1934-1940) y de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el patronazgo cau- dillista se consolida mediante la subordinación de la burocracia mediante el reconocimiento de sus derechos laborales. En la esfera del patronazgo po- lítico destaca la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936). La modernización ad- ministrativa consiste en el reconocimiento de derechos laborales y sociales

² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, p. 29.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 30.

⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, p. 119.

a la burocracia, por un servicio civil de carrera. La burocracia pasa de la subordinación al reconocimiento del Estatuto que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores. En lo relacionado a la modernización administrativa en este periodo destaca: el Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1935); la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1937 y 1939); las Comisiones de Eficiencia (1935-1939); la relevancia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938); también la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1939); las reformas a la ley de secretarías y departamentos de estado (1940 y 1943); y el Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941).

México empezó a consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940. Sin embargo, este año puede considerarse como el punto de arranque de un periodo de crecimiento sostenido.⁶ Autores como Vernon (1966), Hansen (1983) y Solís (1980) señalaron que fue el sector público uno de los elementos importantes para dinamizar la economía. “Lo que realizó el gobierno entre 1940 y 1960 fue desarrollar la infraestructura (caminos y sistemas de riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que auspició la inversión privada”.⁷ Por ello, “Cárdenas es sin duda el genio de tal matrimonio entre el populismo y el corporativismo —el régimen que preside se puede por tanto identificar con estas dos políticas— pero sus sucesores no sólo se han aferrado con vaivenes y matices distintos sino que han empleado manipular mejor una combinación de estas dos políticas y es una compatibilidad profunda, una simbiosis necesaria entre fórmulas que propicia una especie de matrimonio obligado entre a pesar de que una hace énfasis en la organización —el corporativismo— y la otra en la política destinada a un sector popular. El corporativismo o la organización política de las masas solo tiene cuando logra beneficios concretos que legitiman a los líderes luchadores por las masas y que amparan

⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 39.

⁷ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico. Papeles representados por los sectores público y privado*; Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*.

el sentido de la organización. Ni la cualidad extraordinaria para mandar y menos la ordinaria consolidan si no se sustentan en beneficios concretos”.⁸

En 1940, asumió la presidencia de la República el general Manuel Ávila Camacho, y a lo largo de tres décadas y cinco periodos presidenciales se fueron perfeccionando las estrategias económicas y los mecanismos políticos para proporcionar y mantener la estabilidad en el país. El tránsito del decenio cardenista de 1930 a la década democrática y capitalista de 1940, con el aliento de la guerra y la autoría del propio Cárdenas se operó mediante la transmutación en políticas sociales, medidas y acciones de alcances específicos. Pero más importante fue el convencimiento de que eran imposibles, incluso contraproducentes, si se realizaban en un marco de crecimiento económico con inflación y devaluación.⁹ Mientras que la profesionalización de la burocracia no fue una prioridad y fue olvidada para otro mejor momento.

En este orden de ideas, el concepto *servicio civil* fue desconocido en México durante el siglo XIX, no así en la primera mitad del siglo XX, cuando el término sirvió para utilizarlo como bandera de un vigoroso movimiento a favor del establecimiento de la carrera administrativa. Para Dreyfus (2012):

El funcionariado depende de la forma del régimen político, de las luchas del poder entre los diferentes órganos del Estado [...] y condiciona finalmente la situación de la burocracia en el seno del aparato del Estado y su relación con la sociedad civil. En la actualidad, la administración pública es concebida en todas partes como el aparato de aplicación de una voluntad política que se expresa a través del cuerpo legislativo, incluso del Ejecutivo y se admite que su personal está al servicio del Estado. El Estado como entidad abstracta no debe confundirse con aquellos que gobiernan”.¹⁰

El patronazgo en caso mexicano, fue un subproducto natural del sistema político posrevolucionario en la etapa caudillista y después, en la etapa

⁸ Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, en *Revista Mexicana de Sociología*, p. 44.

⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 122-123.

¹⁰ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, pp. 14-15.

presidencial. Los presidentes entrantes generalmente pensarían en los cargos públicos como un *botín* susceptible de ser compartido y actuarían en consecuencia una vez en el cargo público. Se construiría un sistema característico del patronazgo, dinamizado por influencias políticas, partidistas y hasta personales. “En un momento donde el sistema burocrático carecía de regulaciones en materia de profesionalización, resultaba común que cada periodo de gobierno viniera acompañado por cientos de nombramientos en todo el gobierno federal. La lealtad personal era un valor central, muy por encima del compromiso institucional o la mentalidad de servicio público”.¹¹

Además, dada la relevancia que tenían los cargos públicos para desarrollar carreras políticas en torno a importantes personalidades pronto fue posible observar la formación de varios grupos, llamadas *camarillas* o los *equipos*. Esta dinámica de grupos, estimulada por el desarrollo de lealtades personales, significó también el acceso a recursos políticos fuera una vía para perseguir objetivos del grupo político en lugar de políticas gubernamentales. “La lealtad hacia un grupo, más que el desempeño objetivo de cada persona, a menudo, se consideró como el factor más importante a la hora de estimular el valor de los funcionarios. El circuito de desarrollo individual y colectivo acotado hizo del patronazgo un estilo político de gobierno y administración”.¹²

En este séptimo capítulo, se describen dos administraciones que abarcan el periodo de 1934-1946, con dos importantes presidencias: la de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y la de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). En el cardenismo destaca el Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1935); los cambios en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1937 y 1939); las Comisiones de Eficiencia (1935-1939); en lo político la transformación del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936); la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938); y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios

¹¹ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, p. 150.

¹² *Ibidem*, pp. 150-151.

Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940). Mientras que, en el periodo de Ávila Camacho, se describen: Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1940 y 1943); las Coordinaciones de estudios económicos y de planeación; el Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941); y la materia laboral y las dependencias creadas.

Cabe señalar que, en esta época, se esperaba la implementación del servicio civil de carrera a partir del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934) publicado en la época del presidente Abelardo L. Rodríguez. Ante esta alternativa, el presidente Cárdenas decide publicar en su lugar el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938), cambiando las aspiraciones de un sistema meritocrático por un esquema de derechos laborales de la baja burocracia sindicalizada en las que el Estado establecía las relaciones con una parte de los servidores públicos. La burocracia media conocida como *personal de confianza* debió esperar un largo tiempo para ser reconocida en sus derechos laborales y en la puesta en marcha de un servicio civil de carrera.

Burocracia en el patronazgo caudillista militar: de la subordinación al reconocimiento de los derechos laborales

De acuerdo con Weber (2010) la burocratización es provocada más por el aumento intensivo y cualitativo y el desarrollo interno de las tareas administrativas, que por la ampliación extensiva y cuantitativa. Pero hay una gran variación en la dirección tomada por la burocratización y los motivos que la provocan. Por ello, “la tendencia burocrática está influida por necesidades provenientes de la creación de ejércitos en armas, condicionada por políticas de poder y por el desarrollo de la hacienda pública vinculada con el aparato militar. En el Estado moderno, las progresivas exigencias que se plantean a la administración se deben a la complejidad cada vez mayor de la civilización y tiende a la burocratización”.¹³

Weber (2010) identifica al menos tres grandes campos de burocratización en el Estado moderno:¹⁴ Primero, la creciente exigencia de orden y protección

¹³ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, p. 52.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 52-54.

(“policía” y seguridad) en todos los niveles, por una sociedad habituada a una pacificación total, desarrollando una influencia sostenida en la tendencia hacia la burocratización. Segundo, las abundantes tareas de la llamada “política de bienestar social” se cumplen fundamentalmente en el sentido de la burocratización, ya que estas tareas en parte son impuestas al Estado por grupos de interés y en parte el Estado los recupera por razones de política en el poder o por motivos ideológicos. Tercero, entre los factores primordialmente técnicos, los modernos medios de comunicación sirven al avance de la burocratización. Vías terrestres, fluviales y marítimas, ferrocarriles, las comunicaciones telegráficas y telefónicas, todo esto debe ser administrado resulta conveniente desde un punto de vista técnico. “Con el control de las comunicaciones y de los transportes, el Estado moderno puede ser administrado tal como lo es”.¹⁵

En el caso mexicano, estas tres razones entre otras propiciaron el crecimiento y diversificación de la burocracia en la formación del Estado nacional. En el periodo de 1934-1946 correspondiente a los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se describe la creación de nuevas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) como primer instrumento para garantizar los derechos laborales de la baja burocracia mexicana, así como su actualización con el Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941) para perfeccionar dichas relaciones.

Afirmaba Weber (2010) que análogamente al proceso de la concentración de las organizaciones militares, la burocratización de la administración pública también implica la concentración de los medios organizativos en otras esferas. “El Estado burocrático, en cambio, hace entrar en el presupuesto todos sus gastos administrativos, y proporciona a las autoridades inferiores los medios de pago ordinarios, cuya utilización es reglada y controlada por aquél”.¹⁶

La Administración pública, en los primeros años de la posguerra, era más bien pequeña y relativamente poco activa, por la prioridad que lo estrictamente político —definición del presidencialismo, estructuración del

¹⁵ *Ibidem*, p. 54.

¹⁶ *Ibidem*, “A pesar de su segura superioridad técnica, la burocracia ha sido por doquiera un hecho relativamente tardío. Esto se ha debido a un conjunto de obstáculos que sólo han desaparecido totalmente bajo determinadas condiciones políticas y sociales”, p. 73.

sistema semicorporativo de incorporación de las masas a la política, preservación de la unidad nacional— había tenido hasta entonces. Si desde los tiempos de Ávila Camacho se encuentran los inicios de esta tendencia, es en realidad bajo la presidencia de Miguel Alemán cuando el Estado asume un papel de promotor del crecimiento mediante la generación de condiciones propicias al desarrollo de la iniciativa privada, en un intento por industrializar al país. Este nuevo papel comprendía dos elementos: una fuerte ayuda vía medidas económicas, como la protección frente a la competencia externa y la benevolencia fiscal, y creación de infraestructura.¹⁷

Pero el Estado no iba a intervenir significativamente en la economía, pues no tenía los medios para hacerlo ni la voluntad. Sin embargo, sus esfuerzos promotores del desarrollo lo obligaron a privilegiar el gasto en fomento económico y las inversiones, muchas veces por conducto de las empresas de su propiedad. De este modo, la cuestión del desarrollo no planteaba al gobierno problemas en el manejo global de sus gastos, cuyo monto sería una proporción moderada y relativamente constante del Producto Interno Bruto del país. No obstante, sí exigía afinar los instrumentos de canalización de la inversión y de control de las empresas públicas.¹⁸

La crisis económica y la institucional de finales de la década de 1920 impulsaron, respectivamente, el Estado intervencionista y la formación del partido del gobierno, los que se consolidaron en el periodo cardenista (1934-1940). El Estado mexicano alcanzó su mayor grado de autonomía frente al empresariado nacional y extranjero. En este periodo, la representación obrera y campesina adquirió una base política al insertarse en el partido, mientras que la representación empresarial quedó principalmente confinada al aparato económico administrativo.¹⁹ Los generales mostraron una tendencia a recurrir a la profesión que conocían mejor al dirimir sus diferencias políticas, en consecuencia, las defecciones fueron relativamente frecuentes hasta que se logró la estabilización durante el régimen de Lázaro Cárdenas, después de 1935. Con cada cambio de alianzas, las reacciones

¹⁷ Alfredo Cuevas Camarillo, “La administración del gasto público en México”, *Foro Internacional*, p. 241.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 241-242.

¹⁹ Matilde Luna, “La administración estatal y el régimen político”, *Revista Mexicana de Sociología*, p. 250.

llegaban hasta la base misma de la jerarquía administrativa. Así, el núcleo de empleados públicos a salvo de las vicisitudes de la fortuna política se ha desarrollado lentamente.²⁰

A partir de 1940-1950, la modernización administrativa se había integrado al panteón de mitos revolucionarios cuyo principio data de 1910. Para Rousseau (2001), ciertos signos eran elocuentes: desde 1934 el candidato presidencial fue siempre seleccionado entre los secretarios.²¹ Primero, de manera paralela habían cambiado los canales tradicionales de movilidad para dirigir políticamente al país. En tanto que (incluso el general Manuel Ávila Camacho, 1940-1946), los expresidentes provenían del ejército (militares o exsecretarios de Defensa Nacional), a partir de 1946 la Secretaría de Gobernación (en donde imperaban como dueños y señores los juristas) pasa a ser la nueva vía de promoción. Ese fenómeno se reproduce en todos los estratos de la élite dirigente mexicana. Segundo, de manera paralela, la extracción socioeducativa de esos dirigentes se había modificado considerablemente. Hasta la década de 1930, los jefes revolucionarios provenientes de los campos de batalla y de las clases nacientes de la sociedad porfiriana sólo poseen un ligero bagaje preuniversitario. Luego los cuadros del partido y sobre todo los de la administración surgen de las escuelas públicas —en particular de la UNAM— y militan en los aparatos del Estado: el partido y los sectores políticos de la alta burocracia. Por lo demás, el organigrama administrativo se modifica: los departamentos del Estado se convierten poco a poco en secretarías. De la misma manera se extiende el otro gran componente de la administración pública: el sector paraestatal.

Ese fortalecimiento de la Administración pública es producto de la complejidad de los problemas vinculados al desarrollo económico. La pericia adquiere importancia creciente para garantizar una comprensión y una gestión adecuadas de las nuevas situaciones. Como en otras partes, los cuadros de la administración se profesionalizan y progresivamente se diferencian de los políticos. El sistema establece así modalidades propias para probar la experiencia adquirida por los miembros de la administración. Es significativa la importancia del tiempo de desempeño en la alta burocracia

²⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, p. 274.

²¹ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, *op. cit.*, pp. 60-61.

antes de ser ascendido a secretario —diecisiete años en promedio—, en tanto que también es elocuente el número de puestos ocupados: seis como promedio en tres administraciones diferentes (o sea de dos a tres años de permanencia en cada puesto). Por lo demás, se asignan rangos de autoridad y éstos definen las grandes categorías de los puestos; las promociones efectuadas deben respetar ese escalafón, incluso cuando un individuo pasa de una a otra administración.²²

Ambos factores significaron para el sistema un mecanismo seguro para formar congruentemente a los funcionarios que se encargarían, sexenio con sexenio, de la conducción política y administrativa del país. Ésta fue una condición de enorme importancia para mantener la continuidad de los programas gubernamentales y para conservar la cohesión de la élite política. Contra la idea muy difundida de que las designaciones para ocupar un cargo político dependían principalmente de la amistad, el estudio de los políticos revela que la experiencia que se evidencia en las currícula de los funcionarios operó siempre como un criterio de selección que no podía omitir el Presidente de la República.²³

Aunque los vínculos personales desempeñen un papel considerable en el reclutamiento y la promoción del personal político, también cuenta enormemente la experiencia en este terreno. Para terminar, los vínculos con frecuencia son el factor suplementario que a igual calidad y experiencia influyen en la decisión de escoger a un individuo y no a otro. Asimismo, la profesionalización ha tenido que ajustarse de manera constante a otro principio clave que anima la composición de los gabinetes secretariales desde 1940: garantizar, al precio que fuere, la existencia de un “mosaico político” en que estén representados los diferentes grupos de la “familia revolucionaria” (síntesis de intereses, de estilos, de ambiciones y talentos).²⁴

Por lo demás, la historia de la Administración pública mexicana pos-revolucionaria está ligada a la transición de un Estado predominantemente

²² *Ibidem*, p. 61.

²³ Rogelio Hernández Rodríguez, “Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana”, *Estudios Sociológicos*, p. 241.

²⁴ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, *op. cit.*, p. 62.

liberal hacia otro que presenta fuertes connotaciones sociales. Y aunque a partir de la década de 1940, el funcionamiento administrativo haya permanecido subordinado a los objetivos nacionales —la estabilidad política y el desarrollo económico— a fin de respetar sus “compromisos” sociales, el Estado posrevolucionario tuvo que montar un aparato estatal que fuera importante en número, antes que ser eficaz. En efecto, si entre 1920 y 1930, el Ejecutivo estaba representado de manera directa en la alianza nacional popular gracias al partido, verdadero canal de expresión de las distintas corrientes, el cardenismo y la búsqueda de un Estado de “bienestar social” y luego de un desarrollo sostenido por el Estado (1940-1960) han reforzado las funciones de reglamentación, planificación y mediación de los conflictos.²⁵

El gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940): estatismo, patronazgo y caudillismo

La destacada carrera militar del general Lázaro Cárdenas del Río se vio complementada con una trayectoria política desde 1928, cuando resultó electo gobernador constitucional de Michoacán, cargo que desempeñó hasta 1930, año en que inició la dirigencia del PNR. Después se desempeñó como secretario de Gobernación del presidente Ortiz Rubio y de Guerra y Marina, con el presidente Abelardo L. Rodríguez. Posteriormente, fue postulado como candidato presidencial y toma posesión del cargo para el sexenio 1934-1940, el 1º de diciembre de 1933.²⁶

La política para paliar el impacto de la crisis y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, así como el retorno a la reforma agraria, permitió que las nuevas fuerzas que luchaban por la hegemonía del Estado y en el PRN revitalizaran los métodos de control y manipulación de los obreros y campesinos. En este contexto, la candidatura de Lázaro Cárdenas a la presidencia significó el triunfo de una política social sobre el caudillaje del general Calles, una respuesta por la preocupación popular.²⁷ El ascenso del general

²⁵ *Ibidem*, p. 62-63.

²⁶ Elena Jeannetti Dávila, “La Administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 459.

²⁷ *Ibidem*, p. 460.

Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República fue producto de varias circunstancias y hechos políticos. Resulta indudable que el periodo cardenista fue determinante en la historia política, económica y social del país.

Cárdenas estuvo en medio de esas atmosferas y logro, en una amplia medida, encauzarlas; por ejemplo, al refuncionalizar el papel del ejército desplazándolo del centro de la escena política a ser solo una pieza —desde luego, fundamental— de una nueva alianza con obreros y campesinos, ascenso también de las clases medias, donde el papel del ejército es su control y reorganización. De acuerdo con Jeannetti (2010):

Este reposicionamiento podría ser integrado a su idea de pacificación del país y no solo a dotar de un perfil distinto al Partido Nacional Revolucionario (PNR) que, por cierto, suele reducirse equívocamente a un mero cambio de nombre: Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Un cambio que tenía como telón de fondo la formación de un frente popular antifascista y antiimperialista, nutrido por la retórica de la unidad obrera contra las “ofensivas reaccionarias” generadas ante el ascenso del nazismo, el fascismo y el franquismo.²⁸

Cabe destacar que en la Convención del PNR de diciembre de 1933 se enfrentaron dos concepciones opuestas: el conservadurismo callista y el radicalismo cardenista. El resultado fue un plan sexenal, que si bien evitaba la confrontación, incluía muchos de los postulados de los radicales, en un esfuerzo por mantener la unidad y tratar de incorporar las nuevas fuerzas sociales que se manifestaban en la sociedad mexicana.²⁹ En palabras de Gordon (2003):

El Plan Sexenal marcó el inicio de un cambio radical frente a las políticas agraria, laboral y social hasta entonces seguidas por los gobiernos e inspiradas en las directivas callistas. El Plan Sexenal contenía once aspectos relevantes de la actividad gubernamental. En algunos campos las relaciones exteriores, la economía nacional y la promoción colectiva, apenas abarcaba más allá de los lineamientos políticos generales. En cambio, respecto a las obras públicas y

²⁸ *Ibidem*, p. 286.

²⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 84.

comunicaciones, educación y agricultura, se establecieron metas específicas y se proyectó el plan de realizaciones año por año.³⁰

En 1933, el presidente Abelardo Rodríguez convocó a una reunión de su gabinete para elaborar técnicamente un plan de trabajo que sentará las bases del próximo gobierno, el cual fue llamado Plan Sexenal. Para García (1983):

Este proyecto fue discutido por el Partido Nacional Revolucionario en su Segunda Convención Nacional Ordinaria, realizada en Querétaro en 1934. Portes Gil con otros políticos, actuando en nombre de las ligas agrarias, expidió un manifiesto donde se designaba al general Lázaro Cárdenas, exsecretario de Guerra, como candidato presidencial del partido oficial. Cárdenas aceptó su candidatura, efectuándose una sucesión pacífica del poder. Cárdenas ocupó la presidencia el 30 de noviembre de 1934 e inmediatamente postuló una “revolución social directa”.³¹

En el nuevo contexto político, la nominación de Lázaro Cárdenas como candidato del PNR a la presidencia de la República resultó natural y viable. “Pertenece al grupo de los gobernadores agraristas, con fuertes vínculos con los líderes campesinos del momento. Además de su actuación en la presidencia del PNR, en la Secretaría de Gobernación y en la de Guerra y Marina había sido de extremada moderación”.³² Cárdenas apoyado en el Plan Sexenal —elaborado por el gobierno de Abelardo Rodríguez— desarrolló la estructura administrativa del Estado y afirmó que su programa estaba basado en la justicia social, logrando así un nuevo nivel de gastos en este renglón. El programa de Cárdenas estaba enraizado en el consenso que favorecía la intervención del Estado después de la crisis de 1930. “Se trataba de que el

³⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 291.

³¹ García Cárdenas, Luis. “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, abril-junio de 1983, p. 306. La intervención estatal fue el principio básico del Plan Sexenal y dentro de su estructura se incluían los siguientes rubros: agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y fomento comunal. Igualmente, se incluían reformas generales en materia de salubridad pública y un mejor control del gobierno sobre la vida económica de la nación.

³² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 85.

Estado asumiera una política reguladora de toda la actividad económica y social, pero esta participación estatal no se ejercía en nombre de las masas sino a favor de ellas, en el derecho del pueblo a participar en la vida pública y a desempeñar el papel de aliado y colaborador del gobierno”.³³

A lo largo de la campaña presidencial, Cárdenas puso de manifiesto la intención de darle a su presidencia una base política y social propia. En sus discursos, se orientó a apoyar a los obreros y campesinos mediante una retórica socialista, que criticaba las políticas conservadoras seguidas hasta entonces por inspiración de Calles.³⁴ Además, mostró, con sus primeros actos, su firme intención de llevar a cabo un programa reivindicatorio para solucionar los problemas económicos y sociales de las masas trabajadoras. Así, en los primeros meses de su gobierno decretó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

[...] la creación de un sistema de crédito popular; el otorgamiento de facultades a la Secretaría de Hacienda para exigir la inversión de reservas con fines de utilidad social; la transformación de la Comisión Técnica Consultiva dependiente de la Secretaría de Educación Pública, en Instituto de Orientación Socialista con el fin de fomentar la educación y la organización de centros de educación indígena y de escuelas regionales; el establecimiento de la Procuraduría de Aguas en la Secretaría de Agricultura y Fomento, para asesorar a los campesinos; y, la coordinación institucional en materia agraria.³⁵

En materia jurídica, a los 13 días de iniciado el gobierno del general Lázaro Cárdenas se promulgó la reforma constitucional tanto del artículo 3º como del artículo 73 para introducir el régimen educativo socialista. El 13 de diciembre de 1934 se promulgó la reforma constitucional que en el artículo 3º establecía que la educación impartida por el Estado sería socialista, excluyente de toda doctrina religiosa e incluso combatiente del fanatismo y de los perjuicios. El fortalecimiento de la autoridad administrativa en la educación fue reflejado en la reforma de la fracción III del propio artículo 3º constitucional, para establecer que los planteles particulares de educación no podrían funcionar sin haber obtenido autorización expresa. También la

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem*, pp. 85-86.

³⁵ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, pp. 213-214.

reforma constitucional facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que distribuyeran la denominada función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios. Este mandato fue expresado tanto en el artículo 3º como en una de las fracciones del 73 (fracción XXV).³⁶

En su primer informe de gobierno en septiembre de 1934 el presidente Lázaro Cárdenas, señalaba que “[...] de acuerdo con las aspiraciones que tiene el proletariado y que ya están contenidas en el Plan Sexenal, que servirá de norma en mi Gobierno”.³⁷ Mencionaba en relación con la aprobación del servicio civil que

el generoso movimiento de mi antecesor en el ejercicio del Poder Ejecutivo, declinando la facultad legal para nombrar y remover libremente el personal administrativo de su jurisdicción, trajo, como consecuencia inmediata, una corriente de justo entusiasmo entre los servidores públicos, quienes iniciaron, desde luego, sus organizaciones propias, para defender y cuidar sus conquistas y periódicamente están haciendo gestiones porque esa situación se consolide”.³⁸

Informaba que estas circunstancias “me obligan a considerar la importancia (de) trazar aquí los lineamientos que deben servir para plantear el problema del servicio civil”. Por lo que consideraba necesario “promover la reforma constitucional”, con el propósito de que el “beneficio sea general para todos los servidores de las dependencias que constituyen el Gobierno”. Consideraba limitar “entre los veinte y lo setenta años el periodo más adecuado y propicio para los servidores de la Nación, para disminuir el número

³⁶ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, pp. 48-49. Adicionalmente, el 15 de diciembre de 1934 el artículo 32 constitucional, estableció la exclusividad para los mexicanos del empleo relativo a todo el personal de embarcación es con bandera mercante mexicana, además de señalar que sería necesaria la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán del puerto o de agente aduanal en México.

³⁷ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales. Volumen 2, 1920-1976. Adolfo de la Huerta-Luis Echeverría Álvarez*, en *200 años de Administración Pública en México*, p. 287.

³⁸ *Ibidem*, p. 288.

de los aspirantes y mejorar los servidores públicos”.³⁹ Declaraba entonces que “existen circunstancias que deben servir de complemento al requisito esencial de la competencia y de la identificación con el régimen, pues se trata con ello de crear un grupo de trabajadores organizados y responsables por su preparación, de la eficiencia, de la rapidez y de la honestidad con que los negocios públicos deben despacharse”.⁴⁰

Cabe destacar que una de las razones políticas por las que el presidente Cárdenas no implementó el servicio civil de carrera era la desconfianza de los grupos adheridos a Plutarco Elías Calles pudieran obstaculizar a su gobierno, por ello destacaba la “confianza” que deberían tener los que formarían parte de su administración. En parte, una de las estrategias implementadas por el presidente Cárdenas fue llevar militares a los puestos administrativos. Tal vez existía una desconfianza en los servidores civiles, por lo que declaraba: “Tenemos que llevar el personal de oficiales y jefes excedentes en el Ejército, a otras dependencias de la Administración, seleccionando a los mejor capacitados para que los servicios públicos no sufran menoscabo alguno en su funcionamiento y conservando para el personal desplazado, sus derechos de antigüedad y consideraciones militares, para el caso de que el servicio de su rama exija su retorno”.⁴¹

En el ámbito jurídico, el 16 de enero de 1935, se promulgó la reforma constitucional que restauró como territorio a Quintana Roo. Aquel territorio había nacido con la división territorial de Quintana Roo por decreto del presidente Porfirio Díaz; en la década de los años diez del siglo XX, Quintana Roo osciló entre ser parte de Yucatán y regresar a ser territorio, hasta que, en 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio impulsó el desmembramiento de Quintana Roo entre Campeche y Yucatán. En 1935, un movimiento del denominado Comité Proterritorio motivó la decisión del presidente Lázaro Cárdenas de impulsar la reforma para que Quintana Roo retomara su condición de territorio nacional en forma definitiva hasta que se convirtió en estado casi 40 años después.⁴² También el 18 de enero de 1935 se publicó la reforma

³⁹ *Ibidem*, pp. 288-289.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 289.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley. op. cit.*, p. 50.

constitucional a la fracción X del artículo 73, que concedió al Congreso la facultad para legislar sobre la industria cinematográfica. En esa época, nace la Asociación Nacional de Actores (ANDA).⁴³

En su segundo informe de gobierno, en septiembre de 1935, el presidente Cárdenas destacaba la creación del Departamento de la Contaduría de la Federación, “separándose, de la Tesorería de la Federación,” todas las funciones en materia de glosa que tenía encomendadas, debido a que resultaba inconveniente “porque concentraba en el tesorero la doble función de atender los ingresos y egresos federales y glosar las recaudaciones y los pagos”.⁴⁴ Con esa separación, se dividen las funciones en dos órganos diferentes. En materia económica, en septiembre de 1936 envió al congreso un proyecto de ley que le otorgaba amplio poder para expropiar toda clase de propiedades o empresas privadas, por lo que

el primer paso que dio Cárdenas en esta materia fue la nacionalización de los ferrocarriles en junio de 1937, surgiendo la necesidad de crear una dependencia que en adelante se encargaría de la administración y las comunicaciones ferroviarias del país, para más adelante hacer entrega de los mismos a una cooperativa de trabajadores. Así se constituyó la empresa denominada Ferrocarriles Nacionales de México (abril de 1938) como empresa pública descentralizada del gobierno federal, en la cual el sindicato de ferroviarios tenía el derecho de nombrar y destituir a los miembros del Consejo de Administración. La Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales funcionó hasta el 30 de diciembre de 1940.⁴⁵

El segundo paso fue la expropiación de las compañías petroleras de propiedad extranjera, constituyendo el punto culminante dentro de su política de nacionalismo económico, con lo que provocó una reacción inmediata por parte de los Estados Unidos y Gran Bretaña, quienes eran dueños de los mejores campos petroleros. Como consecuencia de esta medida, la economía

⁴³ *Ibidem*, pp. 50-51.

⁴⁴ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 293.

⁴⁵ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la Administración pública federal en México”, *Revista de Administración Pública*, p. 308.

mexicana sufrió un boicot y sobrevino el rompimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido. Por ello, “la nacionalización del petróleo obligó al gobierno a asumir la responsabilidad de su administración —explotación, localización, comercialización y distribución— constituyéndose para tal propósito la empresa Petróleos Mexicanos. El tercer paso, dentro de esta reorganización económica, lo constituye el control de la industria eléctrica, mediante la creación de la Comisión Federal de Electricidad el 24 de agosto de 1937”.⁴⁶

El episodio que el gobierno del presidente Cárdenas tuvo que asumir con la expropiación petrolera de 1938, frente a los desencuentros jurídico-laborales con las empresas privadas y extranjeras, originó la decisión definitiva del Congreso para impedir el otorgamiento de concesiones en materia de explotación del petróleo y de los hidrocarburos. Fue así como se reformó el artículo 27 constitucional, en su entonces párrafo segundo, para establecer además que la ley reglamentaria respectiva señalaría la forma en que la nación llevaría a cabo la explotación de dichos productos. La publicación de este decreto de reforma constitucional se llevó a cabo el 9 de noviembre de 1940.⁴⁷

Mientras que en el cuarto informe de gobierno, en septiembre de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas reportaba un asunto muy importante para la burocracia era la creación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, para sustituir el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil:

El Ejecutivo de la Unión elaboró el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por considerar que en el gran debate de derechos sociales que tiene emprendido la Revolución desde sus principios, había un sector de trabajadores sometido y sojuzgado a la tradición y al capricho, extorsionado por la política y completamente abandonado a sus propios recursos. A remediar dicha situación, dándoles derechos correspondientes a sus actividades y nobles funciones, reconociéndoles personalidad jurídica para representar ante el Poder público cuando sus intereses así lo exijan, creándoles

⁴⁶ *Ibidem*, p. 309.

⁴⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley. op. cit.*, p. 52.

un tribunal eficiente e independiente para conocer de sus controversias, se formuló dicho Estatuto con la seguridad de que los factores que han de intervenir en su funcionamiento revelarán plena conciencia de sus obligaciones y de sus derechos, sabrán cumplir con unos y ejercitar los otros en forma de leal colaboración, que las demás colectividades sociales interesadas en el almacenamiento del Poder público, no tendrán que levantar su voz de protestas por las consecuencias que pudieran traer las conquistas que esta ley consagra.⁴⁸

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, en diciembre de 1937, se promulgó una reforma constitucional que adicionó la fracción VIII del artículo 27 para establecer un procedimiento materialmente jurisdiccional que pudiera resolver los recurrentes conflictos que por disputa de tierras se habían dado entre poblaciones en todo el país. Se facultó al Ejecutivo federal para conocer los asuntos y proponer la resolución definitiva a los interesados, la proposición del Ejecutivo tendría fuerza definitiva, pero en caso contrario, nacía el derecho de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.⁴⁹

En el ámbito jurídico, el 12 de agosto de 1938, se promulgó una reforma al artículo 49 constitucional que destacó que el único caso en que el presidente de la República podía ejercer facultades para legislar y que era el contemplado en el artículo 29 constitucional en caso de invasión o perturbación grave a la paz pública o cualquier otro que pusiera a la sociedad en peligro o conflicto. Esta reforma subrayó que en ningún otro caso se otorgaría al Ejecutivo federal dicha facultad formalmente legislativa.⁵⁰ Mientras que, en el quinto informe de gobierno en septiembre de 1938, el presidente Cárdenas vuelve a mencionar sobre el Estatuto Jurídico de Trabajadores al Servicios de los Poderes de la Unión, en los siguientes términos:

La iniciativa del Ejecutivo sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores a su servicio, se motivó en la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándose la estabilidad en sus cargos y

⁴⁸ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 308.

⁴⁹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 51.

⁵⁰ *Ibidem.*

sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados de Gobierno, recogida como compromiso durante mi jira electoral para la Presidencia. El Estatuto fue puesto en vigor en las Dependencias Federales a efecto de que su aplicación diera la oportunidad de perfeccionar las omisiones que la iniciativa implicará.⁵¹

En 1940, el presidente Lázaro Cárdenas señalaba el problema de la deshonestedad de los funcionarios públicos:

La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ella; o bien puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que hace ver el Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, responsable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota.⁵²

La Administración pública federal logró estabilizarse para dar certidumbre y seguridad al país, y esto sólo es comprensible bajo la consideración del fenómeno cardenista, es decir, que el buen desarrollo de la administración pública —su aliento de largo alcance y los beneficios para la maduración de los procesos institucionales y políticos— dependía de la disposición, motivación y seguridad de la burocracia estatal y de cómo procesaran o atendieran el conjunto de peticiones y trámites de los obreros y campesinos.⁵³ México empezó a “consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940. Sin embargo, este año puede considerarse como el punto de arranque de un periodo de crecimiento sostenido”.⁵⁴ Diversos autores opinan que fue

⁵¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 313.

⁵² Citado por Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, p. 305.

⁵³ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, op. cit., p. 463.

⁵⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1960*, op. cit., p. 39.

el sector público uno de los elementos importantes para dinamizar la economía. “Lo que realizó el gobierno entre 1940 y 1960 fue desarrollar la infraestructura (caminos y sistemas de riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que auspició la inversión privada”.⁵⁵

La última intentona de revuelta en la década de 1930 y su fácil supresión, así como la muerte de este caudillo, marcaron dramáticamente la clausura de pronunciamientos como vía para resolver los diferentes políticos.⁵⁶ Se iniciaba una nueva etapa para el país, donde la administración pública y la burocracia tendría un papel cada vez más importante, aunque siempre limitado por el poder político que conservaba su control y dominación.

Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1935)

En el decenio de 1930, destaca el Proyecto de Ley del Servicio Civil, elaborado en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) cuando corría 1935. Entre sus integrantes se encontraban: “Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu, así como Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón director del Instituto de Estudios Sociales del PNR, donde se fraguó directamente el documento”.⁵⁷ Por ello,

desde la época de Emilio Portes Gil, una comisión de miembros del PNR había estado estudiando la reimplantación del servicio civil. A la comisión se le confió diseñar un proyecto enriquecido con aportaciones de algunas instituciones y personas, además de servidores públicos. La idea central era la formulación de una ley donde se fijarían las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, que comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos. Se incluyó a los

⁵⁵ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*.

⁵⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000, op. cit.*, p. 122.

⁵⁷ “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación Partido Nacional Revolucionario”, en *Revista Política Social*, pp. 10-17. El proyecto incluye: capítulo I. Del servicio civil; capítulo II De las comisiones del Servicio Civil; capítulo III Del ingreso al servicio civil; capítulo IV De los derechos de los empleados; capítulo V De las obligaciones de los empleados; capítulo VI Del movimiento del personal; capítulo VII De las sanciones; capítulo VIII Del procedimiento; capítulo IX Del Instituto de Administración Pública; capítulo X Disposiciones generales; y Transitorios.

trabajadores interinos y supernumerarios, aunque sin ofrecimiento de garantía de empleo.⁵⁸

En la década de 1930, si bien había menguado el impulso organizado de los empleados públicos en pro del servicio civil, su aspiración se mantenía con perseverante empeño.⁵⁹ Tampoco persistía el experimento gubernamental del servicio civil en alguna dependencia administrativa, y ya había desfallecido el esfuerzo académico de los planteles para brindar sus aulas a los empleados públicos activos y del futuro. Esta vez fue el presidente de la República, Abelardo Rodríguez, junto al Partido Nacional Revolucionario (PNR) y su entidad pensante (Instituto de Estudios Sociales), donde destacó Lucio Mendieta y Núñez, quienes se dejaron ver como partícipes de esa cruzada en pro del servicio civil.⁶⁰ “El Partido Nacional Revolucionario, sintiéndose obligado, más que cualquier otra institución, hacia los empleados públicos que integran en gran parte de sus filas, se ha preocupado por la expedición de una Ley del Servicio Civil que venga a mejorar su situación definiendo claramente sus derechos y obligaciones frente al Estado. Signo claro de sus propósitos a este respecto es el Proyecto de Ley en materia que formuló una Comisión del Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos”.⁶¹

Afirmaban que los miembros de la Comisión que este proyecto del PNR, “por acuerdo del Señor Presidente de la República, será tomado en cuenta por la Comisión que se constituya entre la Secretaría de Gobernación” y el propio Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, “para la formación del Proyecto definitivo”.⁶² Esta situación hasta donde sabemos ya no ocurrió, no obstante, este proyecto representa el primer intento oficial del PNR para lograr un servicio civil de carrera.

⁵⁸ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 363.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 341.

⁶⁰ “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación Partido Nacional Revolucionario”, *op. cit.*, pp. 10-17.

⁶¹ *Ibidem*, p. 10.

⁶² *Ibidem*, pp. 11.

Ley de secretarías y departamentos de Estado (1935 y 1937)

Al inicio de su periodo de gobierno, el general Lázaro Cárdenas se encontró con una “estructura administrativa compuesta por ocho secretarías de Estado, cinco departamentos administrativos y las Procuradurías General de la República y la de Justicia del Departamento del Distrito y Territorios Federales, quince dependencias en total, casi el doble de las que había tenido Porfirio Díaz hasta 1910”.⁶³

Durante el periodo cardenista, la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos fue modificada en tres ocasiones con la adición y supresión de algunas secretarías y departamentos (la del 31 de diciembre de 1935, la de 1937 y la del 30 de diciembre de 1939). “Dichas leyes reflejan un proceso constante de reorganización y expansión administrativa en consonancia con el desarrollo capitalista hacia etapas superiores, como podría ser la industrialización del país”.⁶⁴ En la primera reforma, fue expedida durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de 1935, se establecieron ocho secretarías y siete departamentos, para el estudio de la planeación de la política presidencial en su conjunto.⁶⁵ “Las 8 secretarías en ella reglamentadas fueron: 1) Gobernación; 2) Relaciones Exteriores; 3) Guerra y Marina; 4) Economía Nacional; 5) Agricultura y Fomento; 6) Comunicaciones y Obras Públicas; 7) Educación Pública. Los Departamentos fueron: 8) Trabajo; 9) Agrario, 10) Salubridad Pública; 11) Forestal y de Caza y Pesca; 12) Asuntos Indígenas; 13) Educación Física y 14) Distrito Federal”.⁶⁶

En la segunda etapa, en 1937, se hizo otra reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos; además, la Administración pública federal se vio aumentada cuando, en abril de 1936, se crearon el Departamento de Turismo y para el 31 de diciembre de 1936, el Departamento de Publicidad y Propaganda, cuyo fin era orientar a la opinión pública sobre los actos del Estado. El

⁶³ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, p. 27.

⁶⁴ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, p. 339.

⁶⁵ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de Administración Pública en México*, p. 284.

⁶⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, p. 404.

30 de junio de 1937 se estableció el Departamento de Asistencia Infantil y al año siguiente, se transformó el Departamento de Salubridad en la Secretaría de Asistencia Pública.⁶⁷ Así:

[...] se crearon tres nuevos Departamentos Administrativos: el de Prensa y Propaganda (que luego cambió su nombre al de Prensa y Publicidad); el de Asistencia Social e Infantil; y el de Ferrocarriles Nacionales de México, este último como resultado de la expropiación de las instalaciones y equipos de las empresas privadas que, hasta entonces, los habían venido administrando”. Sin embargo, el Departamento de Ferrocarriles desapareció a un año de su creación, para dar nacimiento a un organismo descentralizado con el nombre de Ferrocarriles Nacionales de México. El Departamento de Asistencia Social e Infantil se elevó al rango de Secretaría de Estado con el nombre de Secretaría de Asistencia Pública y a la Secretaría de Guerra y Marina se le cambió el nombre por el Secretaría de Defensa Nacional.⁶⁸

Durante finales de 1937, se reorganizó por completo las fuerzas armadas del Estado, creándose la Secretaría de la Defensa Nacional, con el fin de centralizar definitivamente la alta administración del ejército y la armada, el servicio militar se hizo obligatorio para la juventud.⁶⁹ Particular importancia merece el hecho de transformar, en 1937, a la Secretaría de Guerra y Marina en la Secretaría de la Defensa Nacional; con esto el presidente Cárdenas, con una mirada visionaria, envió el mensaje al mundo de un México en paz, en un momento en que otras naciones, sobre todo europeas, se estaban preparando para la guerra.⁷⁰

⁶⁷ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, *op. cit.*, p. 287.

⁶⁸ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁹ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, *op. cit.*, p. 288.

⁷⁰ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 467.

Ley de secretarías y departamentos de Estado (1939)

En una tercera etapa, en 1939, se llevó a cabo una tercera reestructuración administrativa del periodo correspondiente al presidente Cárdenas. “Las constantes reformas institucionales operadas por el gobierno de Lázaro Cárdenas llevaron a reformar de nueva cuenta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en diciembre de 1939, creándose 9 secretarías y 6 departamentos, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación”.⁷¹

El 30 de diciembre de 1939, se modifica nuevamente la ley de Secretarías y Departamento de Estado, al crearse la Secretaría de la Defensa Nacional; las funciones del Departamento Forestal, de Caza y Pesca son absorbidas por la Secretaría de Agricultura y Fomento, y la Secretaría de Asistencia Pública absorbe al Departamento de Salud Pública. Cuando México ingresa al proceso de industrialización se crea la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y, también el Instituto Mexicano del Seguro Social.⁷²

En este proceso de reestructuración administrativa, de acuerdo con Rives Sánchez (2013):

en 1939 se creó con carácter de autónomo el Departamento de Guerra y Marina, desprendiéndolo de la Secretaría de la Defensa, pues el Ejecutivo consideró que los asuntos marítimos del país debían ser tratados y centralizados en un solo organismo, incluso entre sus funciones se incluyó el establecimiento de una política marítima, mercantil, militar y de pesca, también se consideró la iniciación de la construcción naval, creación de instituciones de crédito marítimo y otras más.⁷³

En esta modificación, destacan la creación de tres nuevos Departamentos Administrativos. Éstos fueron el Forestal y de Caza y Pesca; el de Educación

⁷¹ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 228.

⁷² Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, p. 30.

⁷³ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 288.

Física; y el de Asuntos Indígenas. Cabe señalar que, en contrapartida, “también desaparecieron el Departamento Administrativo de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, reabsorbido por la Secretaría de Guerra y Marina, y las Procuradurías General de la República y la de Justicia del Distrito y Territorios Federales pasaron a regirse por sus propias leyes orgánicas, al igual que los Gobiernos de los Territorios Federales”.⁷⁴ También fue creado el Departamento de Educación Física que dejó de ser autónomo a partir de 1939, fecha en la que pasó a formar parte de la Secretaría de Educación Pública”.⁷⁵

Para Rives (1984) como resultado de estas reformas a la Ley de Secretarías de Estado y departamentos administrativos, la administración pública contaba con: “8 secretarías y 7 departamentos, para el estudio y planeación de la política presidencial en conjunto. Se suprimían el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Más tarde se hicieron varias reformas con la adición del Departamento de Publicidad y Propaganda por decreto del 31 de diciembre de 1936, cambiando su denominación por la de Departamento de Prensa y Publicidad, el 10 de julio de 1937”.⁷⁶ Dentro de estas reformas se incluía también el Departamento de Asistencia Social Infantil para la protección de la niñez mexicana, bajo el cuidado tutelar del gobierno. El régimen político al que dio lugar el cardenismo afianzaba un Estado más sólido capaz de garantizar y fomentar el desarrollo del sistema. Las condiciones estaban dadas para abrir un período de acelerada expansión capitalista a la sombra de un sistema político que pudo resolver el trato con los obreros y los campesinos. “Un presidente con poderes omnímodos, una administración pública poderosa con una ascendencia política sobre las masas innegable, las organizaciones sociales y empresariales agrupadas en torno al Estado. Todo estaba organizado para emprender sobre sendas seguras el avance del sistema político y económico del capitalismo, por medio de la industrialización”.⁷⁷

⁷⁴ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*. op. cit., p. 28.

⁷⁵ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, p. 310.

⁷⁶ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, op. cit., p. 343.

⁷⁷ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 41.

Las constantes reformas institucionales operadas por el gobierno de Cárdenas llevaron a reforma de nueva cuenta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1939. Por ello,

La Administración pública se integraba por: 1) Secretaría de Gobernación; 2) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 3) Secretaría de Defensa Nacional; (4) Secretaría de Economía Nacional; 5) Secretaría de Agricultura y Fomento; 6) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; 7) Secretaría de Educación Pública y Asistencia Pública; 8) Departamento de Trabajo; 9) Departamento Agrario; 10) Departamento de Salubridad Pública; 11) Departamento de Asuntos Indígenas; 12) Departamento de Marina; y 13) Departamento de Distrito Federal.⁷⁸

La asistencia social era considerada como una de las obligaciones del Estado, por lo que se cubriría con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública (31 de diciembre de 1939) absorbiendo al Departamento Autónomo de Asistencia Infantil, creado en 1937. “En esos mismos años se contó con un organismo encargado de los servicios asistenciales dentro de los ejidos: el Departamento de Higiene Social y Medicina Ejidal, que tuvo bajo su responsabilidad las unidades clínicas establecidas en las comunidades y zonas campesinas”. Estas medidas transforman el antiguo concepto de beneficencia, dándole un contenido de obligación social durante el régimen de Cárdenas.⁷⁹

Otra realización significativa dentro del área de coordinación institucional, en materia agraria, consistió en otorgar nuevas funciones a las Secretarías de Agricultura y Fomento, Hacienda, Educación Pública, Economía Nacional y Comunicaciones. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reabsorbió los Departamentos de Contraloría y de Aprovechamientos Generales como parte de una política de centralización de las funciones de apoyo administrativo. De acuerdo a Fernández (1980) que, en lo referente a la educación pública: “[...] se prestó gran cuidado en la instalación de escuelas rurales, a través del Departamento de Enseñanza

⁷⁸ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *op. cit.* p. 311.

⁷⁹ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, p. 30.

Rural y Primaria Foránea de la Secretaría de Educación Pública. En tan sólo un año se habían puesto en marcha 9,103 escuelas rurales. La escuela rural apuntaba hacia la integración y aceptación del campesinado del sistema político establecido; significaba, el intento de introducir la dirección del Estado en el seno de la vida rural”.⁸⁰ La política educativa del cardenismo también contó con el apoyo del Departamento de Educación Física y el Departamento de Asuntos Indígenas, que hacía realidad la idea de que el desarrollo del país tenía que ver con el avance integral, y en todos los órdenes, de los mexicanos.

En suma, es de destacarse que en el periodo del presidente Lázaro Cárdenas terminó con quince dependencias, el mismo número que existía al inicio de su mandato, si bien no ha vuelto a existir un sexenio con tantos cambios y modificaciones a la estructura y funciones de la estructura de la administración pública en un mismo sexenio.

Las comisiones de eficiencia (1935-1939)

El primer antecedente de las comisiones de eficiencia fue en el régimen de Calles, quien publicó un acuerdo en enero de 1927, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se nombraron comisiones de eficiencia en las secretarías de Agricultura, Gobernación, Educación Pública e Industria. Éstas se organizaron para establecer sistemas de trabajo moderno y racionalizar la elaboración del presupuesto de egresos. De acuerdo con Flores Caballero (1981):⁸¹

En forma posterior, por disposición de las leyes de Secretarías de 1935 y 1939, así como las siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del sector público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones en sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas “comisiones de eficiencia”, encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.⁸²

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, p. 189.

⁸² *Ibidem.*

Puede afirmarse que estas comisiones con distintos alcances y medios a su alcance fueron una referencia remota de la Comisión de Administración Pública (CAP), que sería el punto de partida de la reforma administrativa en el periodo comprendido entre 1970-1982, durante los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

Transformación del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936)

La necesidad de canalizar el apoyo que requería el Ejecutivo y de incorporar a las grandes mayorías a la política activa propició que “en 1937 el presidente Cárdenas cambiara la estructura del partido para convertirlo en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el fin de fomentar el proceso cívico electoral, fortalecer los sectores y organizaciones sociales y garantizar la autenticidad del voto”.⁸³

Durante el período cardenista la sociedad y el Estado mexicano entran de lleno en una etapa de organización y movilización, que fue el complemento de consolidación institucional del movimiento armado iniciado en 1910. “Con Cárdenas se produce el fenómeno del presidencialismo, como manifestación clara que adquiere en el país el gobierno fuerte”.⁸⁴ El poder presidencial deriva del cargo y no de la persona que lo ocupa, y tal cargo está sancionada constitucionalmente, es un presidencialismo constitucional, con amplias facultades metaconstitucionales. El CEN del PNR emitió un manifiesto en septiembre de 1936, en esencia era el anuncio de una política de puertas abiertas para la integración al partido de todas las organizaciones de obreros y campesinos.

El manifiesto de 1936 fue el primer paso para la transformación del PNR. En el documento se acudió a la idea de frente popular, no con la intención de que el partido pasara a formar parte de esa alianza, sino para incluir el frente popular en el partido. Poco más de un año después, en diciembre de 1937, el propio Cárdenas convocó mediante otro manifiesto a su transformación. Con

⁸³ *Ibidem*, p. 213.

⁸⁴ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración pública en México (1934-1978)*, op. cit., p. 23.

ello se marcó claramente el fin de una organización partidista cuyo sustento había sido la burocracia política. El manifiesto cardenista llamó sobre todo a la incorporación de dos fuerzas políticas: los obreros y los miembros del ejército, ya que las organizaciones campesinas se habían incorporado el año anterior.⁸⁵

Cárdenas reorganizó el partido, en 1938, sobre una base más amplia y con un nombre nuevo: Partido de la Revolución Mexicana (PMR), nombre que llevó hasta 1946, en que se adoptó el de Partido de la Revolución Institucional (PRI). Se dio mayor importancia a los sectores obrero y campesino, y el partido se convirtió, cada vez más, en el organismo no gubernamental donde el grupo en el poder organizaba su apoyo político efectivo.

Cárdenas en 1938 reorganizó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) de acuerdo con los diferentes sectores (Sector Obrero, Sector Campesino, Sector Popular) como el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A los industriales, a los banqueros comerciales y los transportistas, como no pertenecían al partido oficial, se les obligó a ingresar en corporaciones (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio 1935) de intereses bajo la supervisión del gobierno. Incluso, fue el Ejecutivo Federal quién elaboró el proyecto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.⁸⁶

Cárdenas lo transformó en un verdadero partido de masas al integrarle las principales organizaciones populares. Pero el partido también representaba un apoyo incondicional del jefe de la nación. La organización corporativista de la sociedad es la táctica escogida para ejecutar esa tarea. Provisto en un principio de cuatro sectores, el partido reduce su estructura interna a tres, cuyo peso respectivo varía con el paso del tiempo.⁸⁷ “[...] con la transformación del partido de la Revolución, Cárdenas logró dos objetivos políticos que lo fortalecieron a él y, por ende, a la Presidencia de la República. De un lado, redujo a la burocracia política a una disciplina más rígida al sujetarla al CCE y a su propio arbitraje; de otro, completó la obra, iniciada con la salida

⁸⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 152-153.

⁸⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 275.

⁸⁷ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización*, (1970-1995), op. cit., p. 49.

de Calles del país, de instaurar el presidencialismo al estilo mexicano, fundiendo el mando administrativo presidencial del Maximato con la primacía política arbitral del Jefe Máximo”.⁸⁸

En la década de 1930, con la Confederación Nacional Campesina (CNC), el sector agrario constituye la central histórica del pacto corporativista y es una gran reserva social, política y burocrática. Su centro es el ejido, pues éste vincula el presente revolucionario con la vena colonial más noble, protectora de las etnias y de las comunidades. Como forma de organización basada en la solidaridad y la cooperación y respondiendo al afán de asociar la productividad agrícola y la justicia económica, el ejido encarna el espíritu tutelar del populismo mexicano. Pero la derivación de la dotación de tierras al voto multitudinario también significa la captura del mundo campesino por parte del Estado. La CNC cumple entonces una misión histórica: mantener la paz en el campo, administrar la verdadera zona de desastre del desarrollo nacional y, destruyendo el mundo campesino, ser el agente político de la lógica capitalista en su avanzada rapaz sobre el México rural.⁸⁹

Mientras que el sector obrero constituye la segunda iniciativa para reestructurar al partido. La alianza de las centrales obreras con “los gobiernos de la Revolución” representa una mezcla de pragmatismo y oportunismo. Dos factores dieron fondo y forma a la tarea. Un acuerdo cupular de sobre-representación política favorece a los dirigentes obreros, que se constituyen en intermediarios funcionales del gobierno. Una sobreprotección global supera por amplio margen las expectativas de la clase obrera. Aunque proteccionista, aquel despliegue institucional no deja de ser un poderoso medio de control de los trabajadores.⁹⁰

La evidente fuerza laboral se palpó con la creación de la Central de Trabajadores de México (CTM), que en su origen (1936) estuvo formado por sindicatos mineros, metalúrgicos, ferrocarriles, electricistas, trabajadores marítimos y fluviales, de la industria papelera, artes gráficas, azucareros, textiles y en el transcurso del año ingresaron petroleros y trabajadores de la enseñanza. En números redondos, los que se enumeraron unos 350 000

⁸⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 157.

⁸⁹ Rousseau, Isabelle, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, op. cit., pp. 49-50.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 50.

agremiados.⁹¹ Para Rousseau (2001), “el segmento ‘popular’ es el sector de las clases medias que “son no sólo las beneficiarias, sino en verdad la mayor creación histórica —la verdadera “gesta social”— de la Revolución mexicana”.⁹²

El partido asume así cuatro funciones básicas. Es instrumento de negociación y representación de los intereses diferenciados de la sociedad en general y de los grupos políticamente activos en particular. Es el canal de reclutamiento y de movilidad de los cuadros políticos profesionales. También es un gestor eficaz de las demandas sociales: servicios, trámites administrativos, obras públicas, empleos, concesiones, etc. Por último, es una verdadera máquina de legitimación electoral que permitió durante más de setenta años realizar elecciones sin verdadera competencia partidista.⁹³

Con la creación del partido de gobierno en 1929, el poder del presidente se amplió, ya que el presidente de la República es también desde entonces el jefe del partido, nombra a los gobernadores de los estados, tiene capacidad legal para removerlos y una influencia determinante en la designación de su sucesor, quien tradicionalmente ha estado antes al frente de alguno de los organismos de la administración central.⁹⁴

En suma, uno de los efectos del movimiento revolucionario en la burocracia mexicana, existe otro factor tan importante o más que la existencia de un partido político institucionalmente organizado. Tal es el concepto de los derechos obreros defendido por los líderes revolucionarios y dotado de acción positiva, durante la presidencia de Cárdenas.⁹⁵ Este concepto ha llegado a ser la base de las relaciones obrero-patronales dentro del gobierno mexicano. Este concepto de derechos obreros los cuales se verán reflejados en la Consti-

⁹¹ Elena Jeannetti Dávila, “La administración Pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 462.

⁹² *Ibidem.*

⁹³ *Ibidem*, p. 51.

⁹⁴ Matilde Luna, “La Administración estatal y el régimen político”, *Revista Mexicana de Sociología*, p. 251.

⁹⁵ Gordon Wendell Karl Schaeffer, *La administración pública mexicana*, *op. cit.*, p. 276.

tución, deberán de ser gradualmente atendidos mediante las organizaciones administrativas y con los programas sociales en las siguientes décadas.⁹⁶

El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (1938)

Luna (1956) menciona que el presidente Cárdenas había prometido, en su gira, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado; de esta manera, cumplía con un deber político de alta trascendencia revolucionaria, puesto que comenzaba por no hacer distingos entre los trabajadores privados y públicos que forman una sola clase social, económica considerada.⁹⁷

Cuando el presidente Cárdenas envió el proyecto de Estatuto, a la Cámaras, con algunas imperfecciones de técnica jurídica, se levantó una nueva ola conservadora empeñada en discutir las ideas y argumentos liberales del nuevo derecho socialista. El Estatuto fue aprobado por el Congreso Federal y publicado en el periodo oficial. Ahora sólo debe cumplirse.⁹⁸ El sindicalismo vertical a que se sujetaba la baja burocracia es una herencia de la Ley del Servicio Civil, que establecía que en cada secretaria debe existir no un sindicato, pero si una sola asociación gremial. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) resultó ser la respuesta cardenista al pretendido servicio civil de carrera por una vía de reconocimiento de derechos laborales.

El Estatuto de 1938, que rige en muchos aspectos la vida de la baja burocracia hasta la actualidad recoge ciertos tópicos de tal Ley del Servicio Civil, aunque implica una cierta avanzada al reconocer, por ejemplo —en este típico sindicalismo vertical— que el sindicato de cada secretaria debe ser elegido por la

⁹⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000, op. cit.*, p. 157.

⁹⁷ Antonio Luna Arroyo, “El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 453.

⁹⁸ *Ibidem*.

mayoría, mientras que en la Ley del Servicio Civil la asociación gremial —sin derechos políticos— se sustentaba en la aprobación de la alta burocracia o de los titulares de cada dependencia. La gran divulgación de los estudios y las discusiones que se desarrollaron en Europa sobre las relaciones entre el Estado y sus servidores, propiciaron un movimiento intelectual a favor del empleado público, que en México culminó durante el gobierno de Abelardo Rodríguez con el acuerdo de servicio civil ya mencionado.⁹⁹

Para López (1980), el gobierno del general Lázaro Cárdenas considero que “si bien el Estado no es patrono porque representa los intereses del pueblo, no realiza actividades especulativas y es tutelar de las clases desvalidas, por lo que resultaba indispensable transformar el cuadro de inseguridad, de abuso y de desorden que prevalecía en las relaciones con sus trabajadores”.¹⁰⁰ Aunque éste era el momento histórico para el establecimiento del servicio civil de carrera en México, la baja burocracia solo obtuvo a lo que tenía derecho, que se encontraba en la *Constitución* y que fue presentado como una gran conquista para la burocracia. “Surgió así la idea de expedir no una simple ley de servicio civil, sino una que garantizara a los trabajadores, además de sus derechos individuales, sus derechos colectivos. Por tanto, debía reconocer el derecho a organizarse sindicalmente y a usar las armas personales y colectivas de defensa de sus derechos”.¹⁰¹

En 1935, el presidente Cárdenas logró pugnar con buen éxito a la burocracia, desplazando a los empleados y funcionarios que permanecían leales al presidente Calles. Rechazó el programa recién promulgado, y después adoptó medidas adecuadas para otorgar al trabajo un lugar central en el sistema político y dotar al empleado público de una posición dentro del movimiento obrero igual a la del trabajador de las empresas privadas. “Por encima de la fuerte oposición del Congreso, Cárdenas forzó la aprobación de una nueva ley para normar el servicio público, de acuerdo con su propia

⁹⁹ Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, *Revista Mexicana de Sociología*, p. 38.

¹⁰⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 477.

¹⁰¹ *Ibidem*.

interpretación de los postulados obreros de la Constitución de 1917”.¹⁰² Esto ocurrió a finales de 1938. La ley de 1938 para los empleados públicos se conoce con el nombre de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se establecieron reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En este documento no se hacía ninguna referencia al acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. A partir de ese momento se establece la distinción, que causaría enormes problemas a la larga, entre los trabajadores identificados como de base y los de confianza. Se disponía las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada laboral, entre los aspectos más relevantes. Un asunto también importante fue la inclusión en el estatuto del derecho de huelga.¹⁰³

El Estatuto distingue dos tipos fundamentales de servidores públicos: “empleados de confianza” (media burocracia) y “empleados de base” (baja burocracia). Para Schaeffer (1955) de acuerdo con el Estatuto, los empleados de confianza son sumamente reducidos y sólo incluye a cuatro funcionarios más altos de cada secretaría y sus secretarios particulares. “Además, fueron clasificados como “de confianza” los miembros del servicio consular y diplomático, ciertos altos empleados financieros, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como todos los trabajadores de la Secretaría de la Defensa Nacional y del Ejército. Los trabajadores de las empresas nacionalizadas siguieron sujetos a la Ley Federal del Trabajo y, por tanto, quedaron fuera del Estatuto”.¹⁰⁴

A excepción de los demás empleados y funcionarios gubernamentales se clasifican como “empleados de base” y sus condiciones laborales se sujetaron directamente a las normas legales. Los empleados de base en general,

¹⁰² Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 277.

¹⁰³ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, p. 604.

¹⁰⁴ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 277.

la ley estableció cinco clasificaciones, que comprendieron desde los empleados no calificados hasta los técnicos altamente especializados, con una escala básica de sueldos para cada clasificación. Con todo detalle se estipularon horas de trabajo, el pago de horas extras, las vacaciones, así como los periodos de descanso de las mujeres embarazadas. Se estableció también que el cambio de los altos funcionarios de ningún modo afectaría a los empleados de base. Se estimuló a los empleados públicos para que se sindicalizaran.

Las cuotas sindicales se deducirían de la paga del trabajador. Una vez ingresado en el sindicato, ningún trabajador podía retirarse de él. Naturalmente, este ordenamiento originó que los dirigentes sindicales tuvieran gran poder[...]. Cualquier miembro expulsado perdía los derechos sindicales por el Estatuto. Así pocos se arriesgarían las consecuencias de la expulsión mediante una conducta que pudiera precipitarla. Aunque el estatuto declaró que se respetaría la libre contratación de los empleados del Gobierno, esto fue prácticamente invalidado por el trato preferente garantizado a los sindicalizados y por lo prescrito contra la separación voluntaria de los miembros.¹⁰⁵

Pero hay otro elemento de control: ya con Cárdenas se legaliza la separación entre trabajadores de confianza “media burocracia” y de base en la “baja burocracia”, pero también se legaliza el no conceder a los trabajadores de confianza ni el derecho a la organización ni el derecho a la huelga. Con ello los gobernantes pueden fraccionar o dividir a la burocracia y mantener la lealtad del grupo que está en los puestos claves, que por esta misma situación se va a orientar a conservar sus privilegios y a una posición conservadora como grupo que sirve para romper las huelgas, mantener y apoyar al Estado. Por eso el grupo es “de confianza” y debe ser leal. Debido a esa función latente de los trabajadores de confianza, no es extraño que tal categoría conservadora y realmente servil se vaya ensanchando desde el gobierno de Ávila Camacho y propicie el mayor conservadurismo de la baja burocracia,¹⁰⁶ tanto en la mitad del siglo XX hasta el siglo XXI.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 278.

¹⁰⁶ Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, *op. cit.*, p. 41.

Dentro de su limitado concepto, esa experiencia provechosa para que, una vez entrado en funciones, el nuevo gobierno encabezado por Lázaro Cárdenas expidiera una disposición que organizó al servicio público.¹⁰⁷ Para Guerrero (2011):

La categoría de servidor público de confianza se extendió a funcionarios administrativos de las Cámaras de Diputados y Senadores, y a los empleados directos de la Presidencia de la República, entre ellos el Intendente del Castillo de Chapultepec, así como a una diversidad de secretarios que se desempeñaban en el poder Judicial. La exclusión también comprendió a los miembros del cuerpo diplomático y del cuerpo consular, y de las misiones de reclamaciones y comisiones internacionales de cualquier género.¹⁰⁸

En su contenido, se desechó la terminología ya no se refirió al *servicio civil*, aunque ciertamente fue un paso hacia delante dentro de los estrechos márgenes en que revivió. El *Estatuto* define al trabajador del Estado, como personal al servicio de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, toda vez que el servidor de base conquista el derecho de permanencia, seguridad en el empleo y sistemas de promoción. Se reconoce a los trabajadores de base el derecho a la sindicalización e incluso al derecho de huelga. El *Estatuto* tuvo alcances sumamente cortos, sobre todo si se compara con la propuesta presentada en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

De manera más que evidente, el presidente Lázaro Cárdenas receló de la posibilidad de que un estatuto de carrera permitiera el ingreso, pero sobre todo la permanencia, de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la “tarea revolucionaria”. Era una manera indirecta de señalar que le preocupaba la permanencia de funcionarios o sectores de la burocracia que fueran incondicionales del proyecto callista. Sin embargo, al tiempo que consolidó su posición, incorporó normas que garantizaran ciertos derechos a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que se aseguró la lealtad de estos grupos, aunque no fueran necesariamente los más profesionalizados.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 345.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, pp. 604-605.

Con esos ordenamientos de carácter propiamente laboral, se intentó garantizar algunos derechos a cambio de lealtad al proyecto político en turno y se menoscabó la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación más al servicio de la tarea y de la institución que de las personas. Sin embargo, esas capacidades profesionales empezaron a ser necesarias en una Administración pública más compleja. Para Pardo (2005), de ahí que lo que cambie otra vez sea el énfasis y lo que se mantenga sea el esquema. “Se buscan disfunciones en las estructuras, de las que se intenta desterrar duplicidades e ineficiencias, pero planteadas desde una óptica formal que, evidentemente, imposibilita arribar a resultados satisfactorios. Continúa la preocupación por que los funcionarios sean personas honorables; así, en 1940 entra en vigor la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. En 1943, se propone revisar las tareas que llevan a cabo los funcionarios públicos, para lo cual se crea una comisión intersecretarial encargada de suprimir los servicios que no resultaran esenciales”.¹¹⁰

Como un resultado que no se puede afirmar si fue o no intencional, empezaron a aparecer organizaciones de trabajadores cuyo cometido era la defensa de derechos “laborales”. Como el *Estatuto* lo permitía surgieron los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado:

Así, surgieron la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra en 1934 y la Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad en 1936; en 1937 aparece la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y en 1938 se constituye la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que se adhiere —además— al partido oficial, el PNR. Es una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y —en la actualidad— forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una buena parte de los trabajadores de base están sindicalizados, lo cual facilita el control del gobierno; por otra parte, persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad.¹¹¹

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 605.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 604.

A raíz de la organización de la baja burocracia en la FSTSE y de la legalización de su situación política en el Estatuto de 1938, el derecho de huelga, arma revolucionaria por la que pugnan los trabajadores en su lucha inicial, precisamente, se va circunscribiendo cada vez más. La huelga es legal y legítima sólo cuando cumple tantas condiciones que aparece como fenómeno poco probable. En la limitación del derecho de huelga sólo para condiciones excepcionales parecen haber contado las voces de diputados y senadores, que a raíz de la discusión del *Estatuto Jurídico* señalaban que no es válida la huelga en el Estado y que en ese sentido veían la expedición de la nueva ley de los empleados públicos como un barril de pólvora para el Estado mexicano y para la sociedad civil.¹¹²

Durante la vigencia de la ley de 1938, todos los sindicatos estaban obligados a unirse a la FSTSE, organismo central coordinador de todos los sindicatos del gobierno. Sin embargo, el *Estatuto* de 1941 hizo optativo para los sindicatos adherirse a la federación, pero prohibió que lo hicieran las organizaciones campesinas o de trabajadores privados. Este cambio no tuvo importancia práctica, porque de hecho todos los sindicatos siguen formando parte de la FSTSE.¹¹³ Pero con la organización de la baja burocracia en la FSTSE —que tiene como antecedente la expedición del *Estatuto*— también se prevé y legaliza la separación de la organización burocrática de las organizaciones obreras y campesinas que se estaban integrando en tiempos de Cárdenas, quien señala que para proteger al poder público y la acción administrativa y prever que éstas no se conviertan en instrumentos de las organizaciones sindicales, es necesario que los trabajadores públicos se mantengan —mientras su unificación no se logra— al margen de las luchas intergremiales de los trabajadores privados. La historia muestra que tal separación triunfa y no es mera necesidad del momento, cuando una FSTSE, una CTM y una CNC permanecen como estructuras separadas.¹¹⁴

El propósito de tal separación que Cárdenas prevé y los demás presidentes conservan es mantener a la baja burocracia como casta aparte de

¹¹² Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, *op. cit.*, p. 39.

¹¹³ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, *op. cit.*, p. 278.

¹¹⁴ Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, *op. cit.*, pp. 41-42.

las otras fuerzas sociales, de los obreros y campesinos, impedir una posible alianza de los trabajadores públicos con clases subalternas que puedan constituir elemento explosivo. O sea que gobernantes se dan los medios para garantizar a largo plazo el conservadurismo de la baja burocracia. El corporativismo que se instituye en México parte de una concepción sabia de lo que puede ser la unidad de clases explotadas. Cárdenas conoce y aplica tal política, guiado quizá el sabio refrán popular de “divide y vencerás”. Cárdenas es el maestro de las fórmulas corporativistas.¹¹⁵

En el caso de los burócratas, la problemática consideraba cómo integrarlos en el proyecto estatal y cómo conducir su participación hacia el afianzamiento del poder. A la par de sus preocupaciones por el servicio civil de carrera y sus implicaciones en la calidad del servicio en los asuntos públicos: “[...] el general Cárdenas apoyó la sindicalización y el derecho de huelga para la burocracia con el fin de definir el campo de seguridad de ese sector laboral y constituirlo en una fuerza laboral propia, aun en contra de quienes le advertían sobre el peligro de que los servidores públicos se colapsaran en caso de ocurrir una huelga generalizada”.¹¹⁶

Este aspecto dio lugar a un debate que se centró en la discusión sobre si la estabilidad alcanzada peligraba al exponerla a la lógica de las luchas y vaivenes sindicales, pero desde el Estado la estrategia contemplaba la otra parte del problema: la burocracia, llegado el momento, ejercería su poder de movilizarse por la mejoría o permanencia de sus condiciones de trabajo, tuviera un marco jurídico o no lo tuviera, eso era previsible. Mientras en la medida que se formalizaran los derechos y las obligaciones de los burócratas, sería más eficiente la labor administrativa, más allá de los grupos y las marejadas políticas que los habían tenido en la indefensión. Era un hecho que a la par del mal servicio y la corrupción también hubo y había carreras administrativas honestas que eran truncadas. La personalidad jurídica del sector burocrático tensaba la relación con el propio Estado, lo que obligaba a tener más atención en la dinámica de ese grupo laboral. Sin embargo, la relación fue más positiva al generarse una atención recíproca.¹¹⁷

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 42.

¹¹⁶ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 467.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 468.

Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados (1940)

En materia de integridad pública, una de las acciones más importantes en su mandato para combatir la corrupción, el presidente Cárdenas mencionaba la publicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos (1939) que “congruente con la finalidad de arraigar en la conciencia pública la necesidad de un Gobierno de funcionarios responsables que tengan como norma el respeto a la Ley, la eficiencia en el desempeño de su cargo y la honestidad en el manejo de los fondos públicos, borrando toda situación de impunidad privilegiada frente al resto de los ciudadanos, se remitió a las Cámaras la iniciativa de Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, que previene el artículo 111 de la Carta Fundamental”.¹¹⁸

No obstante, la aprobación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios tardó en ser publicada por el Congreso, por lo que el presidente Cárdenas afirmaba que había servidores “señalados por la opinión como desleales depositarios del poder” encontrándose en su suspenso su aprobación la cual consideraba una necesidad para la nación y que “los propios funcionarios responsables esperan se expida”.¹¹⁹ Para Schaeffer (1955) por muchos conceptos, esta ley era una reminiscencia de las que dictaban los gobernantes españoles para sancionar los abusos de los lejanos funcionarios coloniales. “La Ley de Cárdenas tiene un carácter muy general, puesto que comprende toda clase de abuso, incluso la delegación de las libertades civiles. Sin embargo, sólo tiene importancia las fracciones referentes a la “mordida” y a la corrupción financiera”.¹²⁰

En el artículo 111 de la Constitución general de la República, se dispuso que el Congreso de la Unión habría de expedir a la mayor brevedad posible su respectiva Ley Reglamentaria, aclarándose en el artículo décimo sexto transitorio que ello debería llevarse a cabo por el Congreso Constitucional en el periodo ordinario de sesiones que daría comienzo el 1° de septiembre de 1917. “No obstante, lo cual hubieron de transcurrir más de veintidós años

¹¹⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 315.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 319.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 305.

para que dicho ordenamiento reglamentario fuera promulgado, con fecha 30 de diciembre de 1939, y bajo la denominación de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (*Diario Oficial de la Federación*. 21-II-1940), conocida como ‘Ley Lázaro Cárdenas’”.¹²¹

Para Lanz (1987), con fundamento en su artículo 6° transitorio quedaron derogadas, tácitamente, todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidad de funcionarios públicos, debiendo estimarse que “quedaran insubsistentes, como fueron la Ley del 3 de noviembre de 1870 sobre la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación (Ley Juárez) y la del 6 de junio de 1896, sobre responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales (Ley Díaz)”.¹²² Se trata de la tercera ley de responsabilidades de los servidores públicos en más de un siglo —Ley Juárez y Ley Díaz—, lo que demuestra la falta de un marco legal efectivo para el control de la corrupción administrativa y de la responsabilidad de los servidores públicos.¹²³

Este ordenamiento reglamentario amplió el número de los sujetos cuya conducta era regulada por la Ley de 1870, para incluir a los funcionarios y empleados de la federación (no comprendidos como altos funcionarios federales) y a los altos funcionarios de los estados (gobernadores y diputados locales). Aunque las conductas susceptibles de ser sancionadas, atribuibles en el nuevo ordenamiento a los altos funcionarios de la federación y de los estados, eran casi las mismas que comprendían las leyes de 1870 y 1896. Es decir, que no hubo un avance significativo que permitiera contener la corrupción administrativa y ser considerado como un problema público en la agenda gubernamental.¹²⁴

Para el primer grupo que se incluyó (funcionarios y empleados federales), la Ley enumeraba 72 supuestos legales de naturaleza administrativa, laboral, penal, constitucional, entre otros, en que podían incurrir, y que calificaba

¹²¹ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, p. 458.

¹²² *Ibidem*, p. 458.

¹²³ Enrique del Val Blanco “Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción”, en *Prevención de la Corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, p. 27.

¹²⁴ José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, p. 139.

como delitos. Además, podían cometer “faltas oficiales” (infracciones y omisiones no consideradas como delito oficial), cuyas sanciones eran prisión de tres días a 12 años, multa, destitución o inhabilitación de dos a seis años. Como delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, estableció una gran diversidad de actos u omisiones con una prolijidad que abarcó setenta y dos fracciones de su artículo 18”.¹²⁵

En su capítulo único de disposiciones preliminares se definió a los individuos sujetos a su régimen, indicando que serían los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados.¹²⁶ Pára López (1998):

Determinó también que el presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. El presidente de la República, los diputados y senadores propietarios, los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales gozaban de fuero constitucional desde el día de su elección; en tanto que no lo disfrutaran los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes, delitos, faltas y omisiones oficiales en que incurrieran.¹²⁷

Destacó por su importancia la determinación de que, conforme lo dispuesto por el artículo 111 de la *Constitución*, los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y Distrito y territorios federales debían ser juzgados por un jurado, para lo cual estableció, un Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en cada uno de los lugares en que residieran juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal; e igualmente un Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, en cada uno de los Partidos Judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia e integración.¹²⁸

¹²⁵ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, op. cit., p. 458.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 459.

Esta Ley estableció por primera vez, el procedimiento para investigar el enriquecimiento inexplicable —enriquecimiento ilícito después— de un funcionario o servidor público, que corría a cargo del Ministerio Público federal o local y de un juzgado penal”. Sin embargo, esa conducta no era considerada como delito, sino una falta de probidad que se determinaba mediante una investigación de carácter administrativo. También contenía la obligación de todo funcionario o empleado de presentar una manifestación de sus bienes al inicio de su encargo.¹²⁹

La Ley es extensa en total sanciona 72 delitos punibles, pero sus resultados pueden considerarse de poco valor.¹³⁰ Para un autor, éste no era el caso. La atención debe dirigirse a los altos empleados y funcionarios, porque son ellos quienes se hallan en una posición que les permita acumular sumas mayores. Para Gordon Schaeffer (2003), “las raíces de la deshonestidad son demasiado profundas, se hallan muy bien nutridas y no es posible arrancarlas con la simple aprobación de una ley”.¹³¹ Este supuesto sería comprobado en el combate a la corrupción durante las siguientes décadas.

Sector paraestatal en el cardenismo

En el gobierno de Lázaro Cárdenas, hubo problemas con el asunto petrolero, por lo que constituyó el Consejo de Administración del Petróleo, después Petróleos Nacionales y finalmente Petróleos Mexicanos. En el otro gran campo de los recursos energéticos, Cárdenas creó la Comisión Federal de Electricidad, destinada a desplazar gradualmente a las compañías extranjeras.¹³² En general, el sector paraestatal tuvo un gran impulso, de acuerdo con Flores (1981):

¹²⁹ José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, op. cit., p. 140.

¹³⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, p. 51.

¹³¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 306.

¹³² Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración pública paraestatal*, Tomo IV, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), 200 años de Administración Pública en México, pp. 177-178.

Cárdenas fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para canalizar créditos a los ejidatarios y como complemento del apoyo oficial a este sector, se constituyó la empresa estatal denominada Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. Asimismo, creó el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y la Nacional Financiera. Con anterioridad al ascenso de Cárdenas al poder se encontraban operando algunos organismos y empresas del sector paraestatal: Comisión Nacional de Caminos; Comisión Nacional Bancaria; Banco de México y Comisión Nacional de Irrigación. Aunque en esencia la formación del gran aparato público debe ser considerada a partir de 1935.

Estas instituciones auxiliarán al presidente en sus tentativas nacionalistas de fomentar la industrialización del país con el apoyo y el control del gobierno. El Estado era el principal accionista de estas empresas y las controlaba a través de la Secretaría de Hacienda. Sobresale en el ámbito educativo la creación de importantes instituciones: la Universidad Obrera y el Instituto Politécnico Nacional, cuyo fin era la preparación de técnicos y profesionistas. Del mismo modo surgieron, en 1939, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como la Casa de España en México (Colegio de México).¹³³

En el cardenismo el sector paraestatal tuvo una importancia estratégica en sus acciones de gobierno, entre otras destacan: Nacional Financiera (1933); Dirección de Pensiones Civiles y del Retiro en 1933 (antecedente del ISSSTE); Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933); Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935); Petróleos Mexicanos (1935); Productora e Importadora de Papel (1935); Almacenes Nacionales de Depósito (1936); Comisión Federal de Electricidad (1937); Ferrocarriles Nacionales de México (1937); CEIMSA (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior (1937); Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial (1937); Aseguradora Mexicana (1937); Petróleos Mexicanos (1938); y Comisión de Fomento Minero (1939).¹³⁴

¹³³ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 219.

¹³⁴ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit., pp. 33-34.

El gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) en el patronazgo caudillista

El gobierno de Manuel Ávila Camacho continúa con el patronazgo militar, pero con un estilo caudillista diferente al del gobierno de Lázaro Cárdenas. De acuerdo con Pardo (2009):

A partir de 1940, cuando Ávila Camacho llegó al poder, el país resintió las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial razón por la cual las decisiones políticas estuvieron condicionadas a fortalecer la unidad interna. Fue necesario tomar medidas que cohesionaran tanto a los grupos como a los individuos para impulsar el desarrollo económico. Entre tanto, se sentaban las bases para el “despegue industrial” creando fuentes de crédito para promover y debido a que la guerra llevaba a que el país optará por el modelo de sustitución de importaciones, la agricultura desempeñó un papel estabilizador en la nueva era de la construcción y expansión económica.¹³⁵

En 1940, al asumir la presidencia de la República, el general Manuel Ávila Camacho, y en el periodo de tres décadas y cinco periodos presidenciales, se fueron perfeccionando las estrategias económicas, los mecanismos políticos y la subordinación de la burocracia al poder ejecutivo, para conformar el modelo de desarrollo estabilizador que permitió el crecimiento económico sostenido, y la estabilidad política y social del país. Algunos estudiosos consideran que Ávila Camacho inició el viraje del rumbo de la Revolución mexicana, pero ese mérito también le corresponde a su predecesor el general Lázaro Cárdenas.

En su primer mandato de Manuel Ávila Camacho fue promulgar la Ley de Amnistía (31 de diciembre de 1940) con el propósito de terminar con la violencia emanada de los actos de sublevación y persecución que rodearon su acceso al poder. Un segundo dictado fue presentar su declaración de bienes patrimoniales como titular del Ejecutivo federal, cumpliendo así con lo establecido en el artículo 110 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación. Además, el general Ávila Camacho formó un gabinete que aseguraría la estrecha vinculación entre

¹³⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, p. 55.

las responsabilidades acordes con el cumplimiento del nuevo andamiaje político y el ordenamiento jurídico administrativo, para producir aquellos resultados esperados para la sociedad mexicana.¹³⁶ Por ello:

El tránsito del decenio socialista de 1930 a la década democrática y capitalista de 1940, con el aliento de la guerra y la autoría inicial del propio Cárdenas, se operó mediante la transmutación del radicalismo cardenista en políticas sociales medidas y cuidadas, de alcances específicos y propósitos negociados, paulatinas en su puesta en marcha. En 1940 comenzó, también una nueva era para el Estado mexicano, pues su capacidad para intervenir en la economía, iniciada en la presidencia de Calles y ahondada por la expropiación petrolera, se expandió y convirtió en sustento del crecimiento económico del país.¹³⁷

El general Manuel Ávila Camacho inició su periodo presidencial el 15 de diciembre de 1940 concluyéndolo el 30 de noviembre de 1946. A partir de 1940, los gobernantes mexicanos proclamaron la industrialización como el centro de toda la actividad nacional. La modernización económica se convirtió en la prioridad de los gobiernos posrevolucionarios. “Ávila Camacho puso en evidencia un viraje hacia los gastos a favor de lo económico con menoscabo de lo social. Ahora las bases estaban dadas por los antecesores de Ávila Camacho, ya que se poseía el dominio sobre áreas claves de la economía como el petróleo, la electricidad, los ferrocarriles y la minería, además de que se disponía de un sector financiero centralizado para promover el desarrollo industrial”.¹³⁸

A partir de la década de 1940, ante las secuelas de la Segunda Guerra Mundial para el país, al asumir la presidencia Ávila Camacho: fue necesario que tomará acciones para consolidar la unidad nacional, permitir la cohesión de los diversos grupos políticos y que le permitiera promover el desarrollo económico nacional. “Mientras que se sentaban las bases para el “despeje industrial” creando fuentes de crédito para promoverlo, dado que

¹³⁶ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 469.

¹³⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 123.

¹³⁸ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *op. cit.* p. 312.

la guerra obligada al país a optar por el modelo de sustitución de importaciones, la agricultura desempeñó un papel estabilizador en la nueva era de construcción y expansión económica”.¹³⁹

Pero en el ámbito político, el presidente Manuel Ávila Camacho realizó una doble función. Primero, al interior con los grupos sociales representativos de esa época como los trabajadores. Segundo, con una política exterior activa para realizar negociaciones diplomáticas. Para Pardo (2009) estaba claro que: “El gobierno de Manuel Ávila Camacho fortaleció el sistema político, lo que le permitió tener una posición sólida ante el exterior y negociar alianzas internacionales. En los primeros seis meses de su periodo propuso reformas legales y pudo contar así con la infraestructura jurídica necesaria para fortalecer la capacidad del Estado como árbitro de conflictos y como primer interno racionalizador. Para contar con apoyo amplio, el gobierno mexicano entabló negociaciones con algunos grupos sociales, entre otros, los obreros. La política obrera debía seguir viéndose favorecida, y esto se trataría de lograr a base de concesiones y negociaciones”.¹⁴⁰

Al iniciar el gobierno del presidente Ávila Camacho, el Congreso aprobó en primer término una reforma en la fracción X del artículo 73, en materia de jurisdicción federal para distintos ámbitos laborales, que estableció que la aplicación de las leyes del trabajo en materia eléctrica se exceptuaría de la competencia de las autoridades de los estados. El mismo día, 14 de diciembre de 1940, se publicó la reforma constitucional que estableció un nuevo orden de gobierno, y por tanto de administración, en los entonces territorios de la República; su división de municipalidades, con ayuntamientos de elección popular directa. De esta forma, con excepción del Distrito Federal, el resto del país tendría un orden de gobierno en el ámbito municipal, y esferas de administración para ese nivel territorial y de gobierno.¹⁴¹

El año de 1941, es altamente significativo en las relaciones con los empresarios, pues se expidió la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, que substituyó a la de 1936. A pesar de la oposición empresarial a la nueva ley se crearon, por un lado, las cámaras de Comercio (Concanaco) y por otro, la

¹³⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 55.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 82-83.

¹⁴¹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 53.

de la industria (Concamin), separando las ramas de actividad de la burguesía nacional anteriormente reunidas en una sola. Además, se creó una nueva organización que aglutinó a los pequeños empresarios, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). Los agremiados pudieron desarrollar el capital privado bajo la sombra estatal, a partir de los diversos estímulos que les fueron brindados. Las cámaras resultaron ser los órganos de consulta y negociación entre el sector empresarial con el Estado.¹⁴²

Aquí se encuentra otro elemento de distinción con el cardenismo, pues antes de 1940, la subordinación, por parte de la burguesía, a las decisiones estatales, era absoluta. De este modo, el régimen de Ávila Camacho tuvo un trato mucho más directo con los empresarios, consecuencia lógica de la industrialización, al hacerlos partícipes de las discusiones acerca de los programas gubernamentales. En su primer informe de gobierno, en septiembre de 1941, el presidente Manuel Ávila Camacho señalaba que trabajaría con un “programa claro y preciso que norme la conducta de la Administración Pública tendiente a aumentar el volumen de la riqueza nacional, a mejorar las condiciones físicas y culturales del pueblo y a distribuir la riqueza de un modo más justo y equitativo”.¹⁴³ El presidente Ávila Camacho defiende la reforma administrativa en su gobierno en los siguientes términos:

No debo omitir referirme aquí a los servidores del Estado, cuyas frecuentes manifestaciones públicas de adhesión personalmente estimo y agradezco, pero cuya labor debe tener un futuro más positivo: que se allanen a aligerar el costo de la administración, aumentando su eficacia y su disciplina en el trabajo y entendiendo que las actividades burocráticas han de acudir de preferencia a los servicios de mayor utilidad social. Las medidas que respecto a ellos se tomen no lesionarán intereses legítimos; todo acto de reorganización propenderá directamente al beneficio general y al de los propios trabajadores del Estado.¹⁴⁴

¹⁴² José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit. p. 54.

¹⁴³ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 331.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 335.

Hace una crítica a los nombramientos de la alta burocracia en los cuales, el presidente Ávila Camacho es responsable de los mismos. Ello debido a que “apenas un ciudadano alcanza un puesto público, aparece un grupo que lo rodea, lo incita y con frecuencia lo pervierte. De esta manera, se provocan movimientos al interior en el Gobierno, encubiertos con pretextos especiosos que son producto de un sordo choque de ambiciones políticas de las facciones, por la preponderancia”.¹⁴⁵ Al respecto señalaba que

debo declarar una vez más que el Gabinete ha sido designado por espontánea voluntad mía, sin atender, ni siquiera recibir, recomendaciones de nadie y obedeciendo únicamente a circunstancias de adhesión política, de capacidad y de honestidad. Declaro que no he de realizar un solo cambio para saciar apetitos, no importa quién los alienta; lo único que debo satisfacer es la justa exigencia de que los jefes de las dependencias administrativas den el rendimiento que la nación demanda, quienquiera que sea la persona que ocupe el cargo.¹⁴⁶

En relación con las cooperativas, destacaba que se había impulsado el movimiento cooperativo de los trabajadores, alentando la “fundación de una Cooperativa Única de Trabajadores del Estado y el establecimiento de federaciones que se asociarán en una Confederación Nacional Cooperativa”. Señalaba que se autorizó el Registro Cooperativo Nacional el 28 de agosto de 1942 y se inscriben en la misma fecha.¹⁴⁷ En materia jurídica, el 24 de octubre de 1942 se adicionó en dicha reforma una fracción XXIX al artículo 73 que facultó al Congreso para establecer diversas contribuciones. De esta forma, se facultó al Congreso para fijar contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamientos y explotación de diversos recursos naturales; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, y, principalmente, dos contribuciones que han sido muy relevantes en la definición de la mezcla de ingresos públicos en la historia de los distintos ejercicios fiscales.¹⁴⁸

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 338.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 348-349.

¹⁴⁸ Virgilio, Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, *op. cit.*, p. 53.

Contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y las contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos laborados, gasolina y productos derivados del petróleo, y de cerrillos, fósforos, aguamiel y productos fermentados, así como de explotación forestal. Además, el 18 de noviembre de 1942 se publicó la reforma constitucional que consolidó la facultad del Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123. A su vez, las materias que distinguían la aplicación de las leyes del trabajo entre lo federal y lo estatal pasaron a formar parte del texto propio del artículo 123, en lugar del artículo 73.¹⁴⁹

La política agraria fue relevante durante el gobierno de Ávila Camacho como lo muestra la publicación de legislación agraria importante. En 1943, se emitió el Código Agrario que estaba dirigido al sector campesino, a los pequeños ganaderos y ejidatarios para garantizar sus derechos políticos y económicos. El *Código Agrario* tenía varios propósitos: buscaba que prevalecieran los derechos de los campesinos y sus instituciones agrarias; contar con un mayor número de parcelas ejidales y con ello una mayor superficie dedicada al campo; establecer procedimientos modernos para que los campesinos recibieran títulos de propiedad y certificados agrarios que les correspondían; también para dar certidumbre legal de los pequeños ejidatarios y ganaderos. “El *Código Agrario* fue una de las primeras legislaciones agrarias relevantes después de la Revolución mexicana. Esta nueva reglamentación no impidió que se llevarán acciones para fortalecer al sector privado, en relación con el sistema de tendencia de la tierra y subordinar al ejido a la política de estímulo, así como la iniciativa privada agrícola-industrial”.¹⁵⁰

En el ramo de la salud, el gobierno de Ávila Camacho avanzó en forma eficiente en el marco legal, la creación de instituciones y la cobertura nacional. El 19 de enero de 1943, durante la gestión de Ignacio García Téllez, se formuló la iniciativa de Ley del Seguro Social. Esta iniciativa prevé la implementación del seguro y los diversos riesgos profesionales y no profesionales:

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 53-54.

¹⁵⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 61-62.

fue el antecedente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).¹⁵¹ También destaca en el fomento a la producción y el financiamiento financiero.

En la época de Ávila Camacho se promulgó la Ley del Seguro Social que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, e implantó en el Distrito Federal los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de enfermedades no profesionales, de maternidad, de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y de muerte. También fue promulgada la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, con el fin de promover y auxiliar financieramente a empresas destinadas a la producción, principalmente aquellas que no atraían a la iniciativa privada, así como para formar un mercado nacional de valores y que para formar un mercado nacional de valores y para actuar como agente financiero del gobierno federal. Asimismo, se promulgaron los decretos de creación del Banco del Pequeño Comercio y del Banco de Crédito Urbano, y se creó el Fondo de Fomento a la Industria y para garantía de valores mobiliarios, para apoyar el desarrollo industrial del país como un fideicomiso del Banco de México.¹⁵²

Destaca la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de febrero de 1944, la reforma constitucional que le dio a la Fuerza Aérea la misma jerarquía que al Ejército y a la Armada. Así se reflejó en el artículo 32, que establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento, en este caso para pertenecer a la Fuerza Aérea, además de la Marina Nacional de Guerra.¹⁵³ También el 21 de abril de 1945 se publicó la reforma constitucional al párrafo quinto del artículo 27 para delimitar la propiedad del agua. Así, se trataba

¹⁵¹ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 473.

¹⁵² José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, *op. cit.*, p. 223.

¹⁵³ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, *op. cit.*, pp. 54-55. Asimismo, en el artículo 73, en su fracción XIV, con la facultad del Congreso para sostener no sólo a las instituciones del Ejército y de la Marina, sino también a la Fuerza Aérea, reglamentando su organización y servicio. Con las reformas al artículo 89 y al artículo 76, se incluyó el procedimiento de nombramiento con la aprobación del Senado no sólo de los miembros superiores del Ejército y la Armada, sino también de la Fuerza Aérea.

de agua del subsuelo podía ser apropiada por el dueño del terreno, pero el Ejecutivo Federal se reservaba la reglamentación para su extracción y utilización en casos de interés público o de afectación de otros aprovechamientos, además de establecer zonas vedadas. En ese sentido, se estableció una base constitucional relevante para la administración de ese vital recurso y su delimitación frente a los derechos de los particulares.¹⁵⁴

Mientras que, en su quinto informe de gobierno, en septiembre de 1945, el presidente Manuel Ávila Camacho destacaba la relevancia de las “máquinas y escuelas, será la divisa de nuestro empeño. Máquinas para facilitar, activar y aumentar las faenas de nuestros campos. Máquinas para elaborar las materias primas que, a bajo precio, venderemos al extranjero y que importamos más tarde convertidas en artículos manufacturados, caros y escasos. Y también escuelas. Escuelas para enseñar el manejo de las máquinas de que hablo, sin que las máquinas se apoderen del corazón y el cerebro de nuestros hombres”.¹⁵⁵ La industrialización fue uno de los grandes objetivos nacionales del presidente Ávila Camacho, para lo cual estableció diferentes estrategias para el fomento de la economía nacional.

El gobierno de Ávila Camacho continuó con la política iniciada por Cárdenas de asignar proporciones crecientes del gasto público al fomento económico (40 % del gasto total), disminuir ligeramente el gasto social (16 %) y reducir el gasto administrativo. El rubro más grande del gasto (55 %) fue el de transporte y comunicaciones, seguido por el de irrigación (15.7 %) y energía eléctrica y petróleo (9.8 %). Entre 1941 y 1946 se otorgaron 397 exenciones fiscales a los impuestos sobre la renta sobre las utilidades, del timbre, de importación y de exportación a empresas que en conjunto empleaban a cerca de 25 mil personas.¹⁵⁶

Los propósitos de industrialización económica también se reflejaron en el frente institucional con la creación de diversos organismos y leyes para fortalecer el papel del Banco de México, así como la ampliación de Nacional Financiera como promotora de financiamiento externo. De esta forma:

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 55.

¹⁵⁵ José R Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 369.

¹⁵⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 134.

Al principio de su mandato el presidente Ávila Camacho dispuso la creación del Fondo de Fomento a la Industria y de Garantía de Valores Inmobiliarios, que en 1944 se transformó en la Comisión Federal de Fomento Industrial. Pero más importantes fueron las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México para ampliar su control sobre la vida financiera del país. A raíz de estas reformas, el Banco de México inició en 1942 una agresiva política de canalización de créditos a la industria al disponer que los bancos asociados quedaban obligados a integrar su cartera cuando menos con un 60% de créditos a la producción. También se amplió el campo de acción de Nacional Financiera al permitirle crear empresas consideradas necesarias, pero poco atractivas para la iniciativa privada, y para emitir títulos en moneda nacional y dólares, pagaderos estos últimos en México o Nueva York a elección del tenedor. El papel activo para Nafinsa se observa en el monto de operaciones financieras: de 20.1 millones de pesos en 1940 a 802.3 en 1945.¹⁵⁷

El presidente Ávila Camacho, en su último informe de gobierno en 1946, dijo lo siguiente:

Para actuar marginalmente en el mercado y con el fin de contrarrestar los altos precios de las subsistencias, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora”. Las actividades de esta compañía, “se incrementaron con la apertura de 2 500 tiendas populares en la capital y lugares más poblados, que contribuyeron compitiendo en la distribución de maíz, arroz y otros productos de consumo básico, para asegurar su abastecimiento e impedir el alza de precios en el mercado libre, y frenar el alza inmoderada de los precios de artículos de primera necesidad.¹⁵⁸

Mientras que en materia educativa se describe el proyecto de Ley de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El impulso a la Campaña contra el Analfabetismo y las acciones para preparar a los profesores en los principales centros de formación: la Escuela Normal Superior, las Escuelas Normales de Maestros y de Maestras, el Instituto Politécnico Nacional (IPN),

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 135.

¹⁵⁸ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, p. 7.

la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las Universidades e Institutos de los Estados.¹⁵⁹

Reformas a la Ley de secretarías y departamentos de Estado (1940 y 1943)

La estructura de la Administración pública fue modificada durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, en un primer momento en diciembre de 1940, al reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para crear la Secretaría del Trabajo y Prevención Social y la Secretaría de Marina.¹⁶⁰ En un segundo momento, en octubre de 1943 fue creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública.¹⁶¹ “Mientras que en 1943 se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social —sobre la base del Departamento Autónomo del Trabajo que existía desde 1933— porque la industrialización requería el desarrollo de la clase obrera. Como medida complementaria para fortalecer el control político que el gobierno necesitaba, y a la vez dar respuesta a las demandas de ampliación de beneficios sociales, se creó el Departamento de Seguros Sociales, encargado de estudiar los proyectos sobre seguros de vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes. Resultado de este organismo, el 15 de mayo de 1943 se expandió el decreto sobre el sistema de seguridad social, con las modalidades y plazos para su implementación.¹⁶²

Otra de las medidas tendientes a institucionalización de la vida social, que tomó parte de las reformas sociales que beneficiaran al sector laboral,

¹⁵⁹ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., pp. 372-373.

¹⁶⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., p. 405.

¹⁶¹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, op. cit., p. 30. Con estas modificaciones sólo elevó a rango de Secretarías de Estado al Departamento del Trabajo y al Departamento de Marina Nacional; la Secretaría de Asistencia Pública absorbió las funciones del Departamento de Salubridad Pública, que desapareció como tal, y la Secretaría de la Economía Nacional simplificó su denominación para quedar como de Economía solamente.

¹⁶² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 87.

fue la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; con ella, se obtendría una mayor coordinación entre las laborales asistenciales y sanitarias. Además, la nueva secretaría pudo mejorar y ampliar sus servicios sanitarios y asistenciales, toda vez que con la centralización de funciones logró una reducción estimable de los gastos de administración. “Asimismo, se inauguraron el primer Dispensario Anticanceroso, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil en el Distrito Federal, el Instituto Nacional de Nutriología, la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad y el Museo Nacional de Higiene, así como la promulgación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada”.¹⁶³

Dentro de las modificaciones más relevantes impuestas a la estructura gubernamental se encuentra el cambio que sufrió el Departamento del Trabajo. Por lo que la administración estimó necesario, frente a los progresos logrados por la industria nacional, y por la progresiva organización de la clase trabajadora, fue creada “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en vez de seguir desarrollando su acción a través de un departamento autónomo federal, como ocurría antes. De esta manera quedaba el sector obrero subordinado al árbitro presidencial, ya que cualquier conflicto laboral quedaba supeditado a su consideración”.¹⁶⁴ Aunque, a partir de 1940, el trato preferencial del gobierno hacia los obreros sufre un retraimiento. La política obrera no podía cancelarse, ya que el propio régimen de la revolución había nacido con un compromiso social irreversible.

Coordinaciones de estudios económicos y de planeación

La gran urgencia de industrializar al país no daba cabida a las decisiones que podían influir en el mejoramiento de la organización y funcionamiento de la estructura administrativa. Lo poco que se hizo fue establecer cierta coordinación entre las diferentes áreas. En 1943 se estableció una Comisión Intersecretarial encargada de elaborar normas y llevar a cabo determinadas

¹⁶³ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 225.

¹⁶⁴ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit., p. 52.

tareas para mejorar la coordinación entre las distintas áreas de la administración pública.¹⁶⁵ Esta Comisión estuvo integrada por los subsecretarios de Estado, los secretarios generales de los departamentos y por un representante del procurador general de la República. Su cometido era formular y llevar a la práctica un plan intersecretarial para perfeccionar la organización de la administración pública, evitar duplicaciones y servicios no esenciales. Había la necesidad imperiosa de reducir gastos administrativos, porque las repercusiones de la guerra afectaban la economía nacional.¹⁶⁶

En estos años de guerra y de auge industrial, se crearon varias coordinaciones para realizar estudios económicos y de planeación, los cuales eran cuerpos de consultores, aunque no eran los encargados directamente de planear y ejecutar los planes gubernamentales. Gran parte de la actividad de estas agencias se dio por la situación de emergencia, producto de la segunda guerra mundial. Por ello:

En abril de 1941 se reformó por ley el Consejo Nacional de Economía creado en 1933; el nuevo organismo, que se llamó Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, funcionó como cuerpo de asesores del secretario de Economía y sus tareas fueron, básicamente, estudiar aspectos generales de la actividad económica. Se incluyó también el análisis de los Consejos de Economía Locales. Por una ley de julio de 1942 se sustituyó este cuerpo con la Comisión Federal de Planificación Económica —coordinada por el secretario de Economía—, cuya función era formular planes para la movilización en se campo que requirieran la cooperación interamericana, y estudiar problemas económicos.¹⁶⁷

Cabe destacar que durante el periodo de gobierno de Ávila Camacho, se hicieron varios intentos encaminados a lograr el mejoramiento de la administración pública. “Se crea así la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de Economía

¹⁶⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 65.

¹⁶⁶ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, p. 81.

¹⁶⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 56-57.

Nacional en la planificación y coordinación de esta. Además, uno de los problemas que requirió la atención del ejecutivo fue proteger el comercio exterior, teniendo en cuenta la evolución de la guerra. Por ello, también en 1941, se creó el Consejo Superior de Comercio Exterior. En 1943, se integró una Comisión Mixta de Cooperación Económica entre México y Estados Unidos, encargada de analizar los problemas comerciales entre los dos países y proponerles soluciones”.¹⁶⁸ También relevante fue la ley, del 23 de septiembre de 1942 que creó el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, que representaba al gobierno y a los grupos que pudieran intervenir para resolver problemas ocasionados por la guerra. “Para enfrentar las consecuencias derivadas del conflicto mundial, se establece en septiembre de 1942 la creación del Consejo Supremo de la Defensa Nacional, decreto que instituye la defensa civil”.¹⁶⁹

En octubre de 1942, fue establecido el Fondo de Coordinación y Fomento a la Producción, con el propósito de alentar el desarrollo industrial. Era un órgano descentralizado para coordinar y fomentar la producción. Posteriormente, el 18 de mayo de 1943 fue constituida la Junta de Economía de Emergencia, que tenía como fin ser un órgano consultivo para las decisiones económicas que el Ejecutivo Federal debía tomar de manera urgente e inmediata.¹⁷⁰

También en junio de ese mismo año, se instituyó otro organismo descentralizado, la Comisión Federal de Fomento Industrial, cuyos objetivos eran planear, organizar, financiar y establecer la industria nacional que necesitaba el país. Esta comisión desapareció en 1953. Asimismo destaca un órgano efímero como fue la Comisión Nacional de Planeación para la Paz, creada en 1944 y disuelta en diciembre del mismo año. Sólo existe un informe único en que se realiza un diagnóstico de los problemas económicos de su época.¹⁷¹ De acuerdo con Pardo (2009):

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 57.

¹⁶⁹ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, op. cit., p. 258.

¹⁷⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 57-58.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 58.

Además, en septiembre de 1943, se establece por acuerdo una comisión intersecretarial encargada de formular y llevar a cabo un plan de mejoramiento de la administración pública. Se establece esta comisión con carácter permanente, integrada por los subsecretarios y secretarios generales, de las secretarías y departamentos de Estado y por un representante del procurador general de la República. A la Comisión Intersecretarial, creada en 1943 se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública y llevar a cabo determinadas tareas para la mejora de la coordinación entre las distintas áreas de la administración pública. Esta comisión tenía como propósito la modernización del aparato administrativo del gobierno.¹⁷²

La Comisión Intersecretarial de 1943 “estudiaría las ramas que regirían el proyecto de presupuesto de egresos. Había la necesidad de reducir gastos administrativos, porque las repercusiones de la guerra afectaban la economía del país. No se conoce ninguna aportación resultante del trabajo de esta Comisión”.¹⁷³ La Comisión estuvo integrada por los subsecretarios de Estado, por los secretarios generales de departamentos y por un representante del procurador general de la república. “Su cometido esencial era formular y llevar a la práctica un plan intersecretarial para perfeccionar la organización de la administración pública, a fin de evitar duplicaciones y servicios superfluos, mejorar el rendimiento del personal y propiciar que los trámites fueran más ágiles con el menor costo al presupuesto”.¹⁷⁴

Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941)

Por lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, Ávila Camacho envió a la Secretaría de Gobernación el proyecto de reformas a su estatuto jurídico para dar salida a demandas sobre el escalafón y garantizar los derechos del personal de base. Al aprobarse las reformas, se incorporaron nuevos gremios a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del

¹⁷² *Ibidem*, p. 47.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 53.

Estado (FSTSE), organismo cúpula que apareció a consecuencia del estatuto que Cárdenas propuso al Congreso en 1937.¹⁷⁵ El *Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado* de 1941 se aprobó poco después que el presidente Ávila Camacho llegó a la presidencia de la República. Aunque los trabajadores lograron asegurar la permanencia de los sindicatos de empleados públicos de la baja burocracia, incluso el derecho de huelga, la nueva ley señalaba el comienzo de una retirada gradual del extremo sindical cardenista. Los cambios introducidos fueron pequeños y, a primera vista, parecía que no alternaban los principios.¹⁷⁶ Sin embargo, un estudio más cuidadoso revela algunos de los cambios más importantes.¹⁷⁷

En ese estatuto se reconocieron derechos como la estabilidad del trabajo, la asociación y la huelga con restricciones importantes. Se clasificó al personal como “de base” y “de confianza”, lo que favorecería que el grueso de los trabajadores estuviera sindicalizado y esto facilitaría al gobierno su control político. El estatuto también ayudó a la tarea del gobierno en los recortes de personal. El presidente concedió a los sindicatos de burócratas que nombrarán delegados para discutir con los secretarios de Estado y jefes de departamento los reajustes de personal. La decisión del Ejecutivo tenía el propósito de cesar a los empleados que no fueran necesarios, ya que su exceso recargaba mucho el presupuesto. Tal vez lo más relevante haya sido la ampliación general de la categoría de “empleados de confianza”. Los subjefes, subdirectores y otros empleados se hallaron fuera del grupo de trabajadores de base. En realidad, todos aquellos cuya designación o funciones requerían la aprobación expresa del presidente quedaron colocados en la categoría de empleados de confianza. Se mantuvieron las excepciones señaladas a la categoría de empleados de base y se ampliaron ciertos casos. De esta manera, el nuevo estatuto desamparó a gran número de trabajadores a quienes antes era extensivo el derecho de sindicalizarse.¹⁷⁸

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 83.

¹⁷⁶ Secretaría de Gobernación, “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1941.

¹⁷⁷ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana, op. cit.*, p. 279.

¹⁷⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 83.

Además, la ley de 1941 aclaró las condiciones que debían normar los ascensos. Sólo quienes se encontrarán en la jerarquía inmediata inferior eran acreedores a la promoción, en caso de que hubiera una vacante, y la elección se haría mediante examen de competencia. En los casos de empate, se tendría en cuenta los derechos de antigüedad para determinar la preferencia. Sin embargo, el ascenso efectivo debía ser aprobado previamente por un comité especial, compuesto por dos miembros del sindicato, dos representantes de la autoridad y uno más elegido por los cuatro anteriores. El Tribunal de Arbitraje fue autorizado para atender apelaciones cuando no se llegará a un acuerdo en esta materia.

El estatuto de 1941 introdujo una nueva característica en los procedimientos para escoger el personal. La ley estableció que los empleados de base presentaran examen de competencia cada dos años. Los reprobados tomarían cursos obligatorios de capacitación, impartidos en las escuelas de las diversas dependencias administrativas.¹⁷⁹ Sin embargo, este procedimiento dejó de funcionar con el tiempo. Bajo el actual sistema, los trabajadores de base se habían organizado y la FSTSE era una organización efectiva. Se ha conseguido la estabilidad en los empleos gubernamentales para los sindicalizados y trabajadores de base en general.

Otros aspectos del estatuto de los empleados también han producido insatisfactorios efectos. La ley exige que, dentro del grupo de empleados de base, las promociones se hagan por medio de exámenes. Sin embargo, no estableció ningún método para tales exámenes. Cuando ocurre una vacante, el director o el jefe de la oficina debe inventar una prueba, de la clase que guste, subjetiva u objetiva, y someter a ella a los candidatos a la promoción. Se pueden hacer nombramientos interinos para cubrir vacantes por períodos menores de 6 meses sin atender a la jerarquía del empleado; pero en la práctica la oposición de los sindicatos ha hecho cada día más difícil acudir a este recurso.¹⁸⁰

En esa época, los sindicatos no tenían control sobre los nombramientos originales para llenar las plazas bajas de la lista de empleos. En consecuencia,

¹⁷⁹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 280.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 281.

estas plazas se cubrían a voluntad por los jefes de sección o de oficina sin tomar en cuenta los exámenes o la afiliación sindical. Tanto en la teoría como en la práctica, la sindicalización de los empleados de base implicaba la contratación sindical, pero no en exclusiva.

La materia laboral y las dependencias creadas

La administración central tuvo pocas, pero importantes modificaciones legales durante el gobierno de Ávila Camacho como ya fue mencionado. La política laboral fue uno de los ejes de la transformaciones de su gobierno. Primero, en 1941, fue creada la Secretaría del Trabajo y Previsión Social —sobre la base del antiguo Departamento Autónomo del Trabajo que existía desde 1933— porque la industrialización del país exigía el desarrollo de la clase obrera. Segundo, era necesario desdoblarse el aparato administrativo para institucionalizar las relaciones laborales. Así, se ampliaron las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Tercero, se reforzó el aparato de previsión social, el cual quedó en una nueva dirección y se organizaron la Procuraduría Federal del Trabajo, el Departamento Jurídico y el de Inspección. Por último, se estableció una comisión de estudios económicos y sociales para que se analizaron técnicamente los conflictos que no se pudieran resolver.¹⁸¹

Como medida complementaria para fortalecer el control político que el gobierno requería y a la vez dar respuesta a las demandas de ampliación de beneficios sociales, se creó el Departamento de Seguros Sociales, encargado de estudiar proyectos sobre seguros de vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes. En ese mismo año se creó una Comisión Técnica encargada de convertir esos proyectos en ley, integrada por las secretarías del Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional y Asistencia Pública, el Departamento de Salubridad Pública y representantes de organizaciones obreras y patronales. El 15 de mayo de 1943 se expidió el decreto sobre el sistema de seguridad social, con las modalidades y los plazos para su instauración.¹⁸²

¹⁸¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 86.

¹⁸² *Ibidem*, p. 87.

El seguro social fue una respuesta política que requería de un largo proceso de implementación en el largo plazo. Había sido una promesa política que para hacerse realidad necesitaba de complejos estudios técnicos que no existían en ese momento y tuvieron que elaborarse. La recompensa para los cuadros sindicales fueron evidentes, ya que disminuyó la militancia con el sector obrero y declinaron las huelgas. “Desde el punto institucional, en su sentido político más profundo era síntoma de que la justicia social sustituía las luchas de clases, porque la primera estaba destinada a determinar tanto la ideología del movimiento obrero como la actitud del Estado en sus relaciones con él”.¹⁸³

Sector paraestatal en la época de Ávila Camacho

Correspondió al presidente Ávila Camacho gobernar en los difíciles años de la Segunda Guerra Mundial y en circunstancias complejas en el ámbito internacional. “Para apoyar este proceso el Estado constituyó o adquirió diversos organismos y empresas productores de bienes necesarios a la economía, entre los que sobresalen Altos Hornos de México (1942) y Guanos y Fertilizantes de México (1943). En el área de fomento social sobresale la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (1943)”.¹⁸⁴ A diferencia de lo acontecido en el sector central, el cual permaneció sin grandes modificaciones, el sector paraestatal durante el gobierno de Álvaro Obregón sufrió un desarrollo espectacular, debido a la creciente intervención del Estado en la vida economía.

La expansión se centró en la rama industrial manufacturera: Altos Hornos de México; Fundidora de Hierro y Acero; Aceros Esmaltados; Máquinas-Herramientas; Industria Eléctrica Mexicana; Sosa Texcoco; Beneficios Mexicanos del Café; Guanos y Fertilizantes; Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora; Cafés de Tapachula; Cobre de México; Compañía Carbonífera Unida de Palúa. Estas empresas constituyeron puntales sobre lo que el Estado planteó la

¹⁸³ *Ibidem*, p. 88.

¹⁸⁴ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*. Tomo IV, *op. cit.*, p. 181.

política de promoción industrial. Tal política fue complementada por la implementación de la Comisión Federal de Fomento Industrial.¹⁸⁵

El gobierno de Ávila Camacho utilizó al sector paraestatal existente en su época, para contener las adversidades del contexto internacional y los efectos de la Segunda Guerra Mundial en el país. Para Campero (2010): “En 1940 el presidente Ávila Camacho reorganizó la Nacional Financiera con el fin de que promoviera y auxiliará a empresas destinadas a la producción, principalmente aquellas que no atraían a la iniciativa privada. De igual forma, para alentar el desarrollo industrial se creó el Fondo de Fomento a la Industria, el cual se encomendó en fideicomiso al Banco de México”.¹⁸⁶ El sector de empresas públicas creció de manera cuantitativa con nuevas tareas encomendadas por el Estado para contribuir a la industrialización nacional.

La profesionalización de la burocracia política

Goodspeed (1955) señala que el tema del gabinete presidencial era uno de los temas más oscuros y menos abordados en los estudios mexicanos, la existencia del llamado gabinete presidencial requiere un análisis más profundo. Existe tres temas relacionados con el gabinete: su naturaleza política y administrativa del gabinete; el gabinete y la burocracia política; y el gabinete y la burocracia política.

En primer lugar, la denominación *secretario de Estado* es una inspiración de la constitución española de Cádiz. El secretario de Estado tiene como cometido el auxiliar al presidente en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, los secretarios de Estado son más que simples empleados del presidente y, de alguna manera, forman parte del Poder Ejecutivo. A la vez que asisten y asesoran al presidente, son coparticipes de sus actividades administrativas. Los secretarios están relacionados con el presidente por medio de su vínculo de subordinación, en su calidad de auxiliares de los

¹⁸⁵ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit. p. 57.

¹⁸⁶ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV*, op. cit., p. 182.

negocios administrativos. Esto es observable en el *refrendo*, procedimiento que establece la responsabilidad compartida entre el presidente y el secretario.¹⁸⁷

En segundo lugar, existe una relación entre el gabinete y la burocracia política. La elevación del cargo presidencial implica la integración de un gabinete que encabeza la distribución de más de dos mil cargos de administración pública federal. Son los llamados puestos de libre designación (alta burocracia), que junto con los de elección popular (senadores, diputados, gobernadores y presidentes municipales), forman parte del cuadro institucional general de la burocracia que gobierna el país. De acuerdo con Goodspeed (1955):

Es un hecho que el gabinete constituye la cima de la burocracia política. Como puede observarse, la clasificación del grupo cimero de la burocracia política que gobierna el país va coincidiendo, gradualmente, con el poder del gabinete. De hecho, la identificación de la burocracia política con los líderes del Estado implica que el poder del propio Estado está en manos del presidente y sus colaboradores, es decir, los secretarios de Estado y los jefes de los organismos descentralizados más importantes.¹⁸⁸

Y, en tercer lugar, en el México posrevolucionario, la Administración pública ha significado, entre otros, por la importancia de su papel en la formación política de sus clases dirigentes. Esto confirma que, dentro del marco de la organización del Estado, la burocracia política se concibe en cuanto tal porque se encuentra en posesión de los cargos de la administración pública federal, estatal y municipal, así como en los correspondientes a las Cámaras de Diputados y de Senadores. En suma, “la burocracia política se identifica con aquellos personajes que ocupan los cargos de la organización gubernamental. Así, toda esto parece comprobar la tesis que conforme en México se desarrolla y se confirmaba el Estado bonapartista, las fuerzas políticas confluían al seno del aparato del Estado, en cuya cumbre comenzaba a tener vida institucional el gabinete”.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Stephen Goodspeed, “El papel del ejecutivo en México”, *Problemas agrícolas e industriales de México*, p. 26.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 27.

¹⁸⁹ *Ibidem*, pp. 27-28.

Esto se aprecia elocuentemente comparando las épocas que van de Carranza al Maximato, con la de Cárdenas a Echeverría. En la primera, la tasa de funcionarios estacionados fue predominante: 59.9 % con Carranza; 70.2 % con Obregón; 60.9 % con Calles; 60.8 % en el Maximato. En contraste, en la segunda, la tasa de ascenso es la mayor: 41.4 % con Cárdenas; 47.0 % con Ávila Camacho; 40.6 % con Alemán; 50.6 % con Ruiz Cortines; 46.6 % con Díaz Ordaz; y 55.8 % con Echeverría. La excepción es con López Mateos, en cuyo sexenio la tasa de ascenso, 39.8 % fue menor a la de permanencia, 46.6 %. En todo caso, ambos periodos se distinguen por una tasa mínima de descensos.¹⁹⁰

Concluye Goodspeed (1955) y en esto coincidimos, que estos datos son reveladores, porque muestran como México pasó de una fase caudillista a una etapa presidencialista, trasladándose el poder de los grupos armados a las instituciones bonapartistas. “Significa que la burocracia política se ha ido profesionalizando conforme sus proyectos han requerido más pericia y técnica. La Administración pública se ha convertido en el ámbito institucional donde es formada y desarrollada la burocracia política y su cima, el gabinete, la instancia donde remata la carrera política profesional de los administradores públicos”.¹⁹¹

La burocracia en la senda de sus derechos laborales en el patronazgo

En la historia de la nómina de 55 jefes de Estado que rigieron los destinos de México —sin contar con los 7 órganos colectivos— 36 de aquellos fueron militares, cuyos gobiernos ondularon de la mano áspera del despotismo y el método suave de la democracia: desde Bustamante, Paredes Arrillaga, Lombardini y Santa Anna, hasta un Victoria, Herrera, Arista, Elías Calles, Cárdenas y Ávila Camacho.¹⁹² A lo largo de su vida como nación soberana, México registra 112 cambios gubernamentales durante los 137 años dos meses y tres días que van de la Consumación de la Independencia al término del

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 28.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 29.

¹⁹² José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 16.

mandato del presidente Ruiz Cortines. Tal inestabilidad política se entiende más fácilmente si frente a esos 112 cambios reparamos en el hecho de que solo 10 presidentes cubrieron completos 17 mandatos en un lapso de 78 años.¹⁹³

[...] un cuatrienio completo gobernaron respectivamente Guadalupe Victoria, Manuel González, Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón; dos períodos justos de cuatro años Benito Juárez, aparte de un interinato, una prórroga y un período inconcluso, seis cuatrienios y un sexenio Porfirio Díaz, aparte de sus dos interinatos y su periodo final inconcluso, y por último, un sexenio sucesivo cada uno de los presidentes Cárdenas, Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines, fenómeno este totalmente inusitado en nuestros hábitos políticos.¹⁹⁴

Sí de estos 78 años que abarcan los únicos 17 mandatos completos cubiertos sólo por 10 presidentes, los restantes de los 137 años de la historia nacional, se obtiene un resultado impresionante: en solo 59 años de nuestra vida independiente se registraron 95 cambios en el titular del Poder Ejecutivo, lo que significa que el tiempo que corresponde en promedio durante ese lapso es de siete meses en números redondos.¹⁹⁵ Frente a la nómina de 36 gobernantes castrenses destacan 19 civiles que ejercieron el poder igualmente con variada orientación, lo cual significa que, por cada presidente civil, hemos tenido dos militares. Cinco de nuestros gobernantes no tuvieron título universitario —Javier Echeverría, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta y Adolfo Ruiz Cortines— y 14 fueron abogados: José María Bocanegra, Valentín Gómez Farías, Benito Juárez, José Justo Corro, Manuel Peña y Peña, Juan Bautista Ceballos, José Ignacio Pavón, Sebastián Lerdo de Tejada, Francisco León de la Barra, Pedro Lascuráin, Francisco Carbajal, Emilio Portes Gil y Miguel Alemán.¹⁹⁶

Una de las primeras determinaciones de Manuel Ávila Camacho al asumir la presidencia de la República fue ordenar la desaparición del sector militar del PRM, como medida política para regresar a los militares a los

¹⁹³ *Ibidem*, p. 12.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

cuarteles y que este sector no participará más en la política activa del país. Buscaba evitar que se politizaran de nuevo las fuerzas armadas. Cuando fue constituida la CNOP quedó al frente de ella un militar, el mayor Antonio Nava Castillo, con lo cual se daba la señal que no se cerraba de todo a los militares, pero su papel ya no sería relevante en la política nacional. En parte, el cálculo político para la creación del sector popular no fue errado.¹⁹⁷

El periodo comprendido entre 1935-1956 comprendió la acción de cuatro gobiernos que fueron decantando las normas, actitudes y costumbres que perfilaron el modelo de crecimiento económico mexicano, así como las formas de patronazgo militar a un patronazgo presidencial con algunas diferencias con la llegada de los civiles al poder. Al respecto, debe agregarse que

se inició con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas que dio culminación a la lógica del desarrollo social y político que se venía experimentando en el país desde la década de 1920, mediante la promoción del sindicalismo, la ofensiva en la reforma agraria y la transformación orgánico-corporativa del Partido de la Revolución Mexicana (PMR). Se trató de un ejercicio gubernamental que desplegaba su actividad en todos los frentes, pero los más importantes por sus consecuencias económicas fueron el reparto de la tierra, que trajo consigo una ampliación del mercado interno en la distribución de riqueza que implicaba; la canalización del movimiento obrero por los caminos reformistas; la aceptación por parte del capital y el trabajo a negociar dentro del marco de la ley laboral; el nacimiento económico expresado tanto en la expropiación de latifundios propiedad de extranjeros como en la expropiación de las compañías petroleras, y finalmente, la creación y consolidación de una serie de instituciones que ampliaron la capacidad de la intervención del Estado en los procesos económicos. Hasta la expropiación petrolera, el gobierno de Cárdenas se concentró en los aspectos sociales. Pero a partir de la expropiación petrolera, a la vez que inició el repliegue en el frente agrario y matizó su militancia pro sindical, Cárdenas empezó a manifestar una marcada preocupación por el desarrollo industrial.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 160.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 132-133.

El control del ejército será cosa de los propios militares. Los generales Calles, Cárdenas y Ávila Camacho establecen una serie de medidas para controlarlo y garantizar su lealtad al presidente y al partido, es decir, a las instituciones. El ordenamiento particular de los diferentes elementos ha permitido su sólida interpenetración: 1) el partido, 2) el presidente y 3) el Estado (la nación) mantienen una relación de identificación y asimilación que ha servido de poderoso cemento. Son equivalentes, aunque cumplan funciones sociales distintas. Su núcleo de identificación es la nación y sus colores los de la bandera nacional. Esta triple asociación impide tocar en lo sucesivo a un elemento sin cambiar los dos restantes: modificar el peso específico de los componentes del Estado implica transformaciones correlativas a los otros dos elementos. Esa triada terminológica, conceptual y práctica marca los contornos de la flexibilidad del régimen.¹⁹⁹

Desde el punto de vista político, para el gobierno de Cárdenas, no fueron tanto sus programas sociales, los cuales se compararon con las políticas del *New Deal* rooseveltiano, sino que esto contribuyó con dos elementos primordiales para la evolución política del país, de acuerdo con Medina (2017):

El primero de ellos fue el cambio del PNR de un partido de comités al PRM, un partido de sectores, en el cual la clase política revolucionaria quedó consignada a dos de ellos, el sector popular y el militar, flanqueados por los sectores obrero y agrario que introdujeron masa y disciplina y empezaron a diluir el poder de los hombres fuertes regionales. El segundo elemento radicó en el establecimiento de la autonomía sexenal, según la cual cada presidente tiene independencia de acción en sus decisiones políticas durante su mandato, sin interferencia de ningún predecesor.²⁰⁰

De este modo:

En 1922 aparecen nuevos sindicatos afiliados a la Confederación Regional Obrera Mexicana, la CROM. Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó nunca, de contar con un reglamento de inamovilidad y otro de pensiones

¹⁹⁹ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, op. cit., p. 56.

²⁰⁰ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 86-87.

para los maestros. De igual manera fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública, que buscaba agrupar funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales; una de sus principales metas era establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se concretó esta idea, pero un año después entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría, así como el Reglamento de Exámenes para ingresar en ese órgano. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social.²⁰¹

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se fortaleció el sistema político interno, lo que le permitió, por un lado, tener una posición sólida ante el exterior, y por la otra, negociar alianzas internacionales en un entorno complejo. Al inicio de su gobierno propuso reformas legales lo que le permitió con una infraestructura jurídica necesaria para fortalecer la capacidad del Estado como árbitro de conflictos y como un primer interno de negociación. Para ampliar el apoyo del poder ejecutivo, se entablaron negociaciones con algunos grupos sociales, en especial con la clase trabajadora. La política obrera de su gobierno debía favorecer a los obreros y esto lo alcanzaría a base de concesiones y de negociaciones. La clase obrera mexicana creció de forma paralela a la expansión del desarrollo industrial, por lo que era necesario estabilizar y legitimizar esa relación para no poner en el peligro el sistema político.²⁰² En palabras de Pardo (2009):

Con este propósito se estableció el Pacto de Unidad Obrera, lo cual significó integrar las seis federaciones de trabajadores más importantes, que agrupaban 90 % de los obreros sindicalizados y la decisión de someterlos al árbitro del presidente de la República. Este pacto se vio reforzado con disposiciones adicionales como la Ley de Compensaciones Económicas de Emergencia al Salario Insuficiente,

²⁰¹ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, pp. 602-603.

²⁰² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, pp. 82-83.

de 1944, y la Ley sobre Contratos Colectivos de Trabajo Obligatorio, que se justificaban por la enorme cantidad de establecimientos comerciales e industriales que contrataban trabajadores sin protección legal alguna.²⁰³

La categoría servicio civil, fue desconocida en México durante el siglo XIX, no así en la primera mitad del siglo XX, cuando el término se utilizó para rotular un vigoroso movimiento a favor del establecimiento de la carrera administrativa. Entre 1920 y 1934 se desarrollaron un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa que no tuvieron éxito. Para Guerrero (1998):

Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dieron pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos, para el ingreso, la permanencia y promoción entre sus trabajadores, toda vez que, en el seno de la primera, el servicio exterior alcanzó el máximo nivel de profesionalización. Por otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el objetivo común de demandar al Gobierno la instauración del servicio civil.²⁰⁴

Al mismo tiempo, grupos profesionales, cuyos miembros se desempeñaban en el Gobierno, principalmente los contadores fiscales, “establecieron la Escuela Superior de Administración Pública y lograron su incorporación a la Universidad Nacional de México. Sin tener antecedente orgánico alguno en la Escuela de Comercio y Administración (ECA), a finales de 1920 comenzó a configurarse un plantel diverso para formación profesional de administradores públicos especialistas, aunque también sobre la línea hacendística”.²⁰⁵ A partir del origen de los cursos breves de contabilidad fiscal, los promotores de una nueva institución educativa crearon la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con el propósito de formar, capacitar, actualizar y ampliar científicamente, a los empleados de la administración pública que

²⁰³ *Ibidem*, p. 83.

²⁰⁴ Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, p. 452.

²⁰⁵ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 359.

se desempeñaban en el ramo hacendario. Como podrá inferirse a lo largo del siglo XX, prevaleció la demanda de un servicio civil de carrera para la modernización administrativa, el reconocimiento del trabajo de la burocracia y limitar el patronazgo en la designación discrecional de los cargos públicos.

Por su parte, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión regulaba la posición de una parte de los que intervienen en la conducción de las tareas administrativas del gobierno, es decir, la burocracia de base. “En 1955, había cerca de 130 mil empleados del gobierno federal, contados los del Departamento del Distrito Federal, pero no los trabajadores de las industrias nacionalizadas. Como dos terceras partes de ese total se hallan en la clasificación de empleados de base, los restantes son de confianza o por otras razones están al margen de los ordenamientos del estatuto. La relación entre los empleados de confianza y empleados de base varía de uno a otra secretaría”.²⁰⁶

Mientras que el empleo de la expresión *de confianza* es muy significativo dentro de la concepción del patronazgo. En primer lugar, indica que quienes merecen esa designación poseen responsabilidad personal para el cumplimiento de la política gubernamental o que están muy cerca de poseerla. En segundo lugar, apunta a la importancia que en la Administración pública mexicana tiene la personalidad. El empleado de confianza puede disfrutar de su más alto estatus, así como aprovechar las oportunidades para progresar rápidamente y hacer fortuna. Pero tiene también que afrontar los peligros y riesgos inherentes a una posición que carece de toda seguridad de permanencia y que está sujeta a las incertidumbres provocadas por las intrigas personales y políticas.²⁰⁷ De acuerdo con Gordon (1955):

[...] los empleados de confianza del Gobierno son todos aquellos cuyo nombramiento o actividad se supedita a la autoridad presidencial. En la práctica, caen dentro de tal clasificación los puestos principales de cada dependencia administrativa, desde el secretario de Estado hasta el jefe de un departamento u oficina. También se incluyen, dentro del grupo, los ayudantes personales y

²⁰⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., pp. 281-282.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 282.

los secretarios particulares de esos funcionarios, así como el personal especializado. Por tanto, es perfectamente justificado identificar a los empleados de confianza con la burocracia gobernante en México. Dicho grupo ocupa todos los puestos administrativos en donde se hace y dirige la política. Posee una capacitación especial y está dotado de habilidad y experiencia para mandar y dirigir. Finalmente, y esto es lo más importante, es el depositario de la confianza política y del favor personal del presidente y de los dirigentes políticos del país.²⁰⁸

Las relaciones políticas y personales tienen una gran importancia en el patronazgo. Con frecuencia, las ligas de parentesco son más importantes. La contribución al partido, ya sean servicios o aportaciones económicas, trae consigo una recompensa. Hay pruebas de que algunas oficinas de categoría secundaria, por una parte, se ponen a subasta, aunque por supuesto, la transacción de compraventa no es oficial. Por otra parte, los especialistas o los técnicos en derecho, ingeniería, finanzas, economía o contabilidad, encuentran muy poca dificultad para ocupar buenos puestos, siempre que sus antecedentes políticos y sus relaciones familiares sean adecuadas.²⁰⁹ Hay gran demanda de esta clase de personas con perfiles profesionales. En esa época: “En México no existen facilidades adecuadas para la formación de las personas que desean dedicarse al servicio público, y mientras no las haya, el favoritismo político, el nepotismo y la fuerza del dinero seguirán siendo los factores esenciales para la selección del personal administrativo; no hay otra base para llevarla a cabo”.²¹⁰

Es peculiar del sistema administrativo mexicano que los diversos ministerios tiendan a convertirse en feudos personales de los respectivos secretarios de Estado que los encabezan. La base de selección del personal continuaba siendo más personalista que partidista, a pesar de la importancia cada vez mayor del partido político en los últimos veinte años. Los secretarios de Estado se rodean de sus amigos íntimos, de sus parientes y de sus partidarios; quedan, así, en la aptitud de manejar su ministerio con una mínima intervención exterior. “[...] los altos puestos públicos, obtenidos por cualquier medio, se consideran como una vía segura y rápida de

²⁰⁸ *Ibidem.*

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 282-283.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 283.

enriquecerse y alcanzar prestigio y posición social. A causa de su elevada jerarquía y mayores oportunidades, el empleado de confianza tiene a convertirse en el principal beneficiario de los corrompidos sistemas administrativos”.²¹¹

Los trabajadores al servicio del Estado que se ubican en las oficinas de gobierno y desempeñan funciones burocráticas en el México contemporáneo eran una fuerza mayoritariamente conservadora, cuando en un pretérito aparecían como una fuerza mayoritariamente progresista o revolucionaria. “En el México de la década de 1940 ya los empleados públicos comenzaron a expresar tal conservadurismo. En cambio, en el México cardenista, en el México de los años 1934 y 1935, los trabajadores del Estado eran más bien una fuerza social no solo rebelde sino hasta revolucionaria”.²¹²

La modernización no fue un proceso lineal y monolítico. El caso de México es un suceso típico que no se ajusta a un padrón establecido. La centralización y la autoridad racional cumplieron su cometido, pero empezaron a ser disfuncionales. Países con poco desarrollo político-económico carecieron de la fuerza necesaria para impulsar un proceso de modernización.²¹³ Sólo los movimientos revolucionarios, como el de México en 1910, dieron lugar a cambios fundamentales de forma gradual, pero en la Administración pública éstos fueron tardíos y limitados como se verá en este estudio. La modernización de la que Shmuel Noah Eisenstadt reclama el significado de crear capacidades para absorber el cambio continuo. “Las facultades que tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, signo de nuestro tiempo, es el *quid* de la modernización”.²¹⁴ Para Guerrero (1992):

Se advierte claramente que la modernización se forjó originalmente al calor de la centralización y la composición del Estado. Luego vinieron los progresos ganados por la burguesía y sus derechos, [...] la modernización política trae

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, *op. cit.*, p. 31.

²¹³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración pública, 1940-1990*, *op. cit.*, pp. 17-18.

²¹⁴ Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, p. 23.

consigo una característica propia: desarrolla un sistema político capaz de generar cambios y la aptitud para absorber otros que se produzcan fuera de su seno, capacidades que le distinguen de otros sistemas políticos anteriores. En ese sentido, debe ser apto desarrollar un crecimiento autosustentado, a semejanzas de las fuerzas económicas.²¹⁵

Para finalizar, cabe señalar que las deficientes estadísticas mexicanas no contienen datos sobre el desarrollo numérico de la burocracia, ni sobre otros aspectos esenciales de ésta, porque continuando con Guerrero (1992), “solo nos ha sido posible obtener un cuadro general sobre el número de empleados federales, de los Estados y Municipios y de instituciones descentralizadas, correspondiente al periodo de 1930 a 1935. La afirmación de que la burocracia tiende a aumentar incesantemente, pues durante el lapso de tiempo a que se refiere, en vez de anotarse aumento, se ve una disminución de 159,253 empleados que había en 1930 a 149,102 en 1935”.²¹⁶

²¹⁵ *Ibidem*, p. 25.

²¹⁶ Lucio Mendieta y Núñez, “Ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología*, p. 77.

VIII

La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo estabilizador (1946-1970): en la búsqueda de la modernización administrativa

En las últimas cuatro décadas en México, 1930-1970, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos y del mundo subdesarrollado en general, se había gozado de una notable estabilidad política. En 1910, la Revolución mexicana marcó el inicio de una década de sangrientas luchas civiles. En 1920, hubo numerosos levantamientos y asesinatos políticos. Frente a la violenta crisis constitucional de 1928-29 (consecuencia del asesinato del presidente electo Álvaro Obregón), los líderes políticos nacionales respondieron con la creación de un partido semioficial, (PNR-PRM) posteriormente llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde entonces, el proceso político había sido abiertamente dominado por el gobierno y por el PRI. El conflicto se había institucionalizado, las demandas eran controladas y el poder se había centralizado. Las disensiones populares habían sido poco frecuentes y cuando se manifestaban, siendo vigorosamente reprimidas. A partir de 1940, tanto las elecciones como la transmisión de poderes

se han efectuado pacíficamente. El *milagro mexicano*, en lo político y en lo económico, había sido ampliamente reconocido y, también, se consideraba el signo de futuros logros en otros terrenos.¹

El periodo que va de 1946 a 1970 abarca los gobiernos de Miguel Alemán Velasco (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); estos gobiernos se desarrollan dentro de la estrategia del desarrollo estabilizador. El patronazgo es con una presidencial civil y subordinación de la burocracia, una vez que ya está establecida la relación de sus trabajadores de base con el Estado mediante el *Estatuto*. La burocracia es un instrumento de legitimidad política para los gobiernos del desarrollo estabilizador con la creación de instituciones para garantizar sus derechos laborales. La modernización administrativa está vinculada con la estrategia económica, es decir, *administración para el desarrollo*. En este periodo, se realiza la institucionalización de las relaciones de poder con su burocracia y se desarrolla una permanente y amplia expansión de las dependencias y entidades del Estado. Entre las más importantes destacan: la Ley de Secretarías y Departamento de Estado (1946); la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947); la Comisión Nacional de Inversiones (1948); el Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953); las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958); la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958); la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959); la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962); la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963); las reformas administrativas introducidas de 1950 a 1964; el Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964); la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965); así como la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966), entre las actividades más importantes.

El presidente Miguel Alemán asumió la presidencia cuando los alicientes económicos creados por la guerra empezaron a perder fuerza y el entorno

¹ Peter H. Smith, "La movilidad política en el México contemporáneo", *Foro Internacional*, p. 379.

internacional era menos complejo. En 1945, se comenzó a notar de nuevo la competencia económica de la industria estadounidense que, ante menores cargas para el apoyo bélico, reconvirtió sus plantas de la producción de guerra en la producción para la paz. De este modo, Alemania llegó a la presidencia con un programa económico que enfatizó la producción de bienes agrícolas e industriales mediante el apoyo decidido del Estado, además de un poderoso instrumento para combatir la inflación. “Se pretendió conciliar el fomento a la producción con el control de la inflación. Este programa, que contaba con el apoyo de las organizaciones obreras y de industriales, incluyó el recurso al crédito externo, bilateral o multilateral, para financiar los programas de inversión gubernamental”.²

En 1952, fue la llegada a la presidencia Adolfo Ruiz Cortines que coincide con el fin de la guerra de Corea. Este evento bélico afectó directamente a la economía mexicana, aunque con menores efectos, tal como había sucedido con la terminación de Segunda Guerra Mundial. No obstante, la respuesta del Gobierno mexicano no fue con una limitada promoción económica. “Los márgenes de acción de la economía mexicana se habían agotado y durante el conflicto coreano prevaleció en México la especulación y el afán de enriquecimiento instantáneo. Pero lo peor de todo fue el recrudecimiento de la inflación, enfermedad recurrente de la economía mexicana que amenazaba ser crónica”.³

Las políticas económicas de Ruiz Cortines —pragmáticas y destinadas a evitar primero el deterioro y recuperar el crecimiento después— fueron la base de lo que se llamó el “desarrollo estabilizador”. El gobierno de Ruiz Cortines en 1953 inició con la aplicación de políticas ortodoxas, que representaron un regreso a los tiempos de Calles y sus conservadores secretarios de Hacienda. Por ello, se diseñó una nueva estrategia económica a partir de 1954, basada en aumentos importantes del gasto público, mayor incremento de las actividades del Estado, el cual sacrificó el equilibrio presupuestal y el control de la inflación en aras de un mayor impulso a la producción nacional. No obstante, en 1954 se produjo una devaluación del peso, este evento fue de fundamental importancia para buscar la estabilización económica.⁴

² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, p. 139.

³ *Ibidem*, p. 142.

⁴ *Ibidem*, p. 143.

Al iniciar su periodo presidencial, Adolfo López Mateos se encontró con una situación económica que se deterioraba rápidamente. Dos años seguidos con una balanza de pagos deficitaria amenazaban seriamente el valor externo de la moneda. Incluso la estabilidad monetaria interna amenazó con derrumbarse, debido a las serias presiones inflacionarias. Había que buscar una salida al círculo vicioso devaluación-inflación que podía generar una mayor inestabilidad económica. La nueva estrategia fue emplear el crédito externo como un medio para suplir los recursos que antes provenían del sector exportador, y como un complemento del ahorro nacional. Solo en “el periodo 1959-1967, el déficit del gobierno federal se financió en casi 90 % con recursos provenientes del ahorro voluntario de los particulares mexicanos”.⁵

Durante los años del desarrollo estabilizador, una constante fue la actitud de reserva y distancia frente a la inversión extranjera. La primera parte de este periodo, el sexenio Adolfo López Mateos, se distinguió por nacionalizaciones de empresas en manos de extranjeros —la eléctrica y la cinematográfica— y decididos empeños por limitar a una participación minoritaria al inversionista extranjero. Su sucesor Gustavo Díaz Ordaz continuó con esa política, aunque con un mayor y decidido apoyo a favor del empresariado nacional que el desplegado por su antecesor. La segunda Guerra Mundial dejó experiencias y convicciones en la mentalidad de la clase gobernante mexicana.⁶

A lo largo de esta obra, se afirma que sólo es posible entender el fenómeno administrativo en México en su estrecha vinculación con el quehacer político. Entre las décadas de 1960 y 1980 los gobiernos favorecieron la estabilidad política que se había alcanzado en la década de 1940, y procuraron contralorar sectores importantes para dar impulso al desarrollo económico.⁷ De acuerdo con Pardo (1993): “Las relaciones de poder se encasillaron en fórmulas administrativas y la burocracia se incrustó en la política mexicana. Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines hicieron cambios y

⁵ *Ibidem*, p. 145.

⁶ *Ibidem*, p. 147.

⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 49.

favorecieron una infraestructura jurídica y administrativa con el propósito de fomentar la inversión y desarrollar la industria”.⁸

La Administración pública a mitad del siglo XX no se había considerado como un proceso en sí, sino como un mero factor concomitante en el ejercicio gubernamental. Considerada de esta manera, no se había pensado que mereciera un tratamiento especial. Se piensa que sus problemas quedaban resueltos con sólo examinar y resolver los relativos a la autoridad legal y jurisdiccional. En consecuencia, los tratadistas que se han ocupado del asunto se preocupan por la legalidad o constitucionalidad de la autoridad administrativa, del estatuto legal de los empleados públicos y de la situación jurídica de los particulares en sus relaciones con la burocracia. Así, en el inicio la administración pública había caído en el campo de los abogados y jurisconsultos.⁹

México empezó a consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940. Este año puede considerarse como el punto de arranque de un periodo de crecimiento económico también conocido como el “desarrollo estabilizador”. Diversos autores como Vernon (1966), Hansen (1983) y Solís (1980) señalaban que fue el sector público uno de los elementos importantes para dinamizar la economía. Lo que el gobierno realizó entre 1940 y 1960 fue desarrollar la infraestructura (camino y sistemas de riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que auspició la inversión privada nacional.¹⁰ En palabras de Pardo (1993):

Mientras que en las décadas de 1960 a 1980, las debilidades en la estrategia de desarrollo de los gobiernos anteriores fueron evidentes porque no resistieron los efectos de sus contribuciones. Engendraron una poderosa clase

⁸ *Ibidem.*

⁹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, pp. 297-298. “El estrecho legalista y teórico enfoque de la administración en México no ha producido un verdadero interés por mejorar el sistema. Apenas se reconocen como tales los problemas de organización, de manejo, control financiero y selección de personal. Se ha visto a la administración como un proceso estático, cuyos problemas todos se resolverían si se defendieran por completo las relaciones legales, de acuerdo con un sistema conveniente de teoría jurídica”.

¹⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 49-50.

de empresarios, industriales y comerciantes dispuestos a no permitir que la influencia del Estado en la economía les restara capacidad de acción y poder. Provocaron la insatisfacción de la clase media por la distribución de los beneficios del desarrollo, de las cuotas del poder y de participación política. Paralizaron la clase obrera, lo que fortaleció a los sindicatos para seguir exigiendo medidas reivindicadoras a cambio de la inmovilidad de sus organizaciones.¹¹

El desarrollo estabilizador en México se caracterizó fundamentalmente por mantener, durante casi tres décadas, una paridad cambiaria del peso frente al dólar que pasó de 8.65 pesos por dólar (establecida en 1949) a otra de 12.50 pesos por un dólar (fijada en 1954). Los salarios y los precios permanecieron sin grandes variaciones, pero los primeros quedaron por debajo con un crecimiento regular del producto nacional de 6.5 por ciento como promedio nacional.¹² Por lo que tiene que ver con la burocracia, los resultados apuntaron a su mayor control político. Para Gordon Karl Schaeffer (1955):

La consistencia de la organización burocrática se fue consolidando de manera principal por medio de la formación de poderosos conglomerados burocráticos industriales y financieros. Las consultas con los empresarios se hicieron obligatorias y el veto empresarial permaneció intramuros en el marco de un equilibrio cada vez más inestable entre el intervencionismo estatal y las políticas de estabilización de tendencia más liberal entre la precaria situación de la agricultura y el fortalecimiento de poderosos grupos industriales y financieros, entre un corporativismo estatal de base económico administrativa y una persistente orientación empresarial a instituir modalidades de organización de carácter privado y clientelista, entre la cohesión burocrática y la incoherencia del aparato administrativo.¹³

¹¹ *Ibidem*, p. 95. “Estas contradicciones se sumaron a los problemas que el crecimiento económico no había logrado resolver, en especial la distribución del ingreso, sumamente inequitativa. [...] entre 1950 y 1969, el 20 % de la población percibía apenas 4 % del ingreso nacional. Al mismo tiempo, 20 % de las altas esferas disponían del 64 %”.

¹² Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, en Ricardo Uvaille Berrones (coordinador), *200 años de la Administración pública en México*, p. 497.

¹³ Wendell Gordon Karl Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 268.

Para los propósitos de este capítulo, destaca la intervención del Estado en actividades estratégicas: petróleo, ferrocarriles y electricidad; esto, aunado con sus actividades de regulación, sustentaría la función del Estado como promotor y rector del desarrollo. En cuanto a las funciones del Estado en la asignación de recursos, es importante resaltar, por una parte, la configuración de un aparato financiero estatal, central, estrechamente vinculado con el sector financiero privado, que administraría las cuestiones financieras y hacendarias desde entonces. Por otra parte, el periodo cardenista fue también un lapso de transición de una economía básicamente agraria hacia una economía en la que la industria se convirtió en el eje en torno del cual se estructuró la política económica, la cual tuvo su centro de decisiones en el aparato financiero.¹⁴

En este capítulo, se describe el patronazgo presidencial en el periodo (1946-1970): el primero desarrollado en el “modelo de desarrollo estabilizador” que abarca los gobiernos de Miguel Alemán Velasco (1952-1958), Adolfo Ruiz Cortines (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Entre las adecuaciones más importantes en la gestión administrativa de estos tres periodos destacan las realizadas a Ley de Secretarías y Departamento de Estado (1946 y 1958); la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947); la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962 y 1966); y la relevancia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963). Acciones de mejoramiento de la administración pública como las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958); las Reformas introducidas de 1950 a 1964; la Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965); y la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959).

En este periodo de 1946-1970, la burocracia comienza un proceso de especialización en algunos campos de la acción gubernamental, la conquista de derechos laborales, e instituciones de asistencia social para los trabajadores al servicio del Estado. En la administración pública existen áreas de

¹⁴ Matilde Luna, “La administración estatal y el régimen político”, *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 258-259.

un alto nivel de profesionalización como el campo hacendario y la carrera diplomática, entre las más importantes. Sin embargo, aun así, la burocracia no logra su autonomía técnica por lo que continúa subordinada a los designios de la clase gobernante.

Patronazgo presidencialista: consolidación del Estado centralizado y formas de subordinación de la burocracia

La evolución del patronazgo en un estilo caudillista militar a uno de tipo civil, sólo cambió las formas políticas pero el mecanismo de clientelismo político y administrativo prevaleció. Para Dusseage y Casas (2023), con el cambio de estilo presidencial, cada vez menos militar-revolucionario y cada vez más de orientación civil, las características esenciales del “sistema de botín” mexicano (como la afiliación a un partido y la prevalencia de las lealtades personales sobre las calificaciones laborales) cambiaron de manera significativa. Por lo menos desde la década de 1950, una vez que la vieja generación de revolucionarios comenzó a ceder espacios visibles de la vida política, la educación universitaria y las habilidades profesionales adquirieron mayor relevancia entre quienes seguían carreras políticas dentro del gobierno.¹⁵ “Nuestro sistema presidencial —unipersonal e irregular— ha realizado la unidad de acción del poder ejecutivo, y ha extendido su influencia a los demás poderes de la Unión que han perdido aspectos importantes de su autonomía y hasta cierto punto limitado y desvirtuando el principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución. Existe serias anomalías funcionales de nuestra organización política”.¹⁶

El gobierno de Miguel Alemán representó fielmente la transición de la importancia del poder militar y su tipo de patronazgo militar, para dar paso al poder civil con un marcado patronazgo presidencial. La guerra mundial ofreció tres oportunidades para el gobierno de Alemán: primero,

¹⁵ Mauricio I. Dusseage Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, Guadalajara, p. 151.

¹⁶ Andrés Serra Rojas, “La función constitucional del presidente de la República”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 39.

profesionalizar al ejército y sus fuerzas armadas; segundo, poner de manifiesto el significado político de individuos con cualidades distintas a las militares; y tercero, que la legitimidad política no era por campañas y conflictos bélicos. Miguel Alemán aparecía como el representante del relevo generacional del poder militar al poder civil. Se inició un proceso de institucionalidad caracterizada en la tendencia a subordinar el proyecto de país en torno al poder presidencial (presidencialismo). El presidente representa a una nueva generación de políticos civiles y estaba convencido en la necesidad de modernizar el país, mediante la vía de la industrialización.¹⁷ La modernización administrativa debía esperar nuevamente para un mejor momento, toda vez que ya se había consolidado el control y subordinación política de la burocracia.

La situación general de nuestro país, de 1946 a 1952, en la presidencia de Miguel Alemán Valdés, nos permite demostrar cómo las decisiones más importantes de su presidencia tuvieron que pasar necesariamente por el entramado de una administración pública que posibilitó el crecimiento económico y la institucionalización de amplias capas de la sociedad. Para Jannetti (2010):

La década de 1940 es considerada como del despegue hacia la modernización de nuestro país, esto será llevado a cabo desde un sistema burocrático que en todo momento facilitó la viabilidad legal y política de nuestro país. Al finalizar el decenio de 1950, el crecimiento económico de México estaba estrechamente vinculado al mercado externo, porque dependía en muy buena parte de la captación de divisas mediante exportaciones y de la inversión externa. No había prácticamente ahorro interno y había sido insuficiente el que se había destinado a la inversión.¹⁸

Por ello:

El crecimiento económico continuó siendo el objetivo básico: se activó la inversión pública en el sector industrial y en bienestar social, pero decayó la

¹⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 66.

¹⁸ Elena Jeannetti Dávila, "La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, pp. 473-474.

destinada al sector agropecuario. Sin embargo, el desarrollo agrícola continuó sirviendo a los propósitos del desarrollo industrial, por lo que respecto a insumos tales como alimentos, materias primas, transferencia de capital y mano de obra, así como el aprovechamiento de divisas para continuar el proceso de sustitución de importaciones. De la inversión pública total, 60 %; las empresas más favorecidas fueron Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que prácticamente obtuvieron la totalidad de la inversión pública dedicada al fomento industrial.¹⁹

En 1960, el Estado mexicano inició una nueva política industrial, que buscaba reorientar el gasto público en aquellas áreas que el sector privado no invertía. Por ello, el gasto público se dirigió a productos como el acero, la minería, el café, el henequén, el hule, entre otros. Aunque no desantendía el bienestar social, la prioridad era la industrialización. “El sector público paraestatal empezó a crecer visiblemente y el Estado asumió las consecuencias de su intervención en actividades estratégicas y no estratégicas para el desarrollo, porque debía mantener la discrecionalidad en el uso de sus recursos para lograr estabilidad en el tipo de cambio y en los precios, así como utilizar el gasto en forma de inversiones productivas, otorgar subsidios y apoyar directamente a organismos sociales del sector público”.²⁰

Esta investigación comparte la idea de que la administración pública ha tenido un peso relevante en la configuración del régimen político mexicano por medio de la consolidación del presidencialismo, del corporativismo y del Estado intervencionista. Sobre todo en lo concerniente al Estado y a los empresarios, el aparato administrativo fue en este periodo, un terreno privilegiado para la estructuración de sus relaciones.²¹ De acuerdo con Aguilar (2000):

Los estudios retrospectivos más importantes señalan tres periodos en el proceso de intervención económica del Estado mexicano: 1925-1946, años dedicados a reactivar y reordenar la actividad económica después de la revolución; 1947-1955, años orientados a promover y sostener el proceso de industrialización; 1956-1982, periodo en que el Estado participa directamente

¹⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 103.

²⁰ *Ibidem*, pp. 103-104.

²¹ Matilde Luna, “La administración estatal y el régimen político”, op. cit., p. 247.

en la producción de bienes y servicios. En los primeros dos tiempos la empresa estatal operaba en el campo de la energía, el transporte y los insumos industriales básicos con el propósito de apoyar el proceso de industrialización y a la empresa privada, considerada como el principal actor del desarrollo; en el tercer tiempo, la empresa estatal se extiende desmesuradamente por todas las ramas productivas, hasta llegar a participar en 45 de las 73 ramas económicas entonces existentes.²²

En materia de administración pública, se pueden distinguir dos grandes etapas en la aplicación de estrategias de planeación: en la primera, de 1933 a 1940, predominaron criterios políticos, y en la segunda, de 1953 a 1970, se aplicaron reglas de eficiencia económica, pero además de que se carecía de criterios de eficacia técnica, esos criterios económicos respondieron cada vez más a intereses muy particulares.²³ En este periodo de desarrollo estabilizador en lo económico y lo político, las demandas de los burócratas eran apaciguadas de forma violenta, en particular, los movimientos ferrocarrileros, los médicos y los maestros. La estabilidad económica había sido la divisa y objetivo de los tiempos y ocupó un lugar primordial en la visión política del sexenio que estaba terminando. El presidente Díaz Ordaz en su último informe de gobierno, el primero de septiembre de 1970, dijo: “Hoy más que nunca afirmamos [la] tesis: Estabilidad para el desarrollo y desarrollo para la estabilidad”.²⁴

En este periodo el patronazgo tiene dos grandes procesos en el desarrollo estabilizador: la conformación del Estado posrevolucionario proceso que abarca los gobiernos civiles en México y la etapa de populismo; y la consolidación del Partido de la Revolución (PRI) y el sistema de partidos políticos para las elecciones. Primero, en relación con la conformación del proceso del Estado posrevolucionario, el periodo de 1940 a 1970 ha sido considerado, por muchos autores, como el inicio de una nueva etapa en el desarrollo económico y político de México, calificado como un proceso de modernización del país. Los elementos que lo definen varían en función

²² Luis F. Aguilar Villanueva, “La reforma del Estado mexicano”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, pp. 140-141.

²³ Matilde Luna, “La administración estatal y el régimen político”, *op. cit.*, p. 253.

²⁴ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, *op. cit.*, p. 172.

del enfoque adoptado y de los temas tratados. Lo que aquí se sostiene es que, entre los efectos más importantes de este proceso de cambio está la consolidación del aparato administrativo —en detrimento de una efectiva participación de partidos— como terreno de lucha política y como ámbito privilegiado de la labor política.

Estas tendencias fueron, en mayor o menor grado, constitutivas del Estado capitalista que se reestructura a partir de la crisis generalizada de finales de la década de 1920 y principios de la década de 1930, marcando la decadencia del Estado democrático liberal y la emergencia del llamado Estado de Bienestar, caracterizado por una conducción estatal del proceso económico social por medio de funciones de producción, regulación y dirección del proceso de acumulación mediante estrategias de planeación. Asociado también con este tipo de Estado aparece en los países metropolitanos el fenómeno corporativo, el cual erige a la colaboración entre las clases como un valor fundamental y bajo formas y grados de importancia variables, y encuentra su versión más radical en los regímenes fascistas. En varios países de América Latina, surgen también los regímenes populistas con modalidades específicas de estas nuevas tendencias generales. Aun cuando este tipo de regímenes no siempre generaron estabilidad política, sí llegaron a cuestionar la idea de que la democracia liberal era la mejor cobertura política del capitalismo. Este sería también el caso del régimen político mexicano, en el cual se presenta un largo periodo de estabilidad política (1934-1968) y un crecimiento económico sostenido (1950-1970).²⁵

Durante las tres décadas que van de 1940 a 1970, la forma del régimen político administrativo experimento pocos y aislados cambios. Sin embargo, las condiciones en las cuales este régimen operó cambiaron significativamente imprimiendo modificaciones sustanciales al presidencialismo, al Estado “promotor del desarrollo” y a las relaciones corporativas. Destaca la tendencia a la disolución de la distinción entre los intereses privados y los públicos. En términos generales, con breves episodios de conflicto en los que destacaba el enfrentamiento con el presidente López Mateos, puede decirse que las negociaciones con el gobierno en materia de política económica, así como su influencia en la designación de altos funcionarios,

²⁵ Matilde Luna, “La administración estatal y el régimen político”, *op. cit.*, p. 249.

incluyendo al propio presidente de la República, parecían ser la garantía necesaria y suficiente para cumplir con la representación del empresariado en el aparato estatal. “En el marco de un modelo de economía mixta y de, un proceso de desarrollo fincado en la sustitución de importaciones, las tasas sostenidas de crecimiento, el relativo progreso de la industrialización, los bajos niveles de inflación y la estabilidad cambiaria se convirtieron en bases importantes de la legitimidad del régimen”.²⁶

La burocracia en 1940-1960: de la institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización

Para Weber (2010), la superioridad puramente técnica de la organización burocrática ha sido siempre la razón decisiva de su progreso respecto de toda otra forma de organización. “El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones como la máquina es a los modos de producción no mecanizados”.²⁷ Por ello, “precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de los desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional”.²⁸

La administración burocrática es superior técnicamente al servicio honorífico que se realiza con mayor lentitud, porque es menos formal y está menos vinculada a esquemas de trabajo. También es superior a la administración de notables, porque el aumento cualitativo de las tareas con que se enfrenta la administración limita los alcances de la administración de notables. “Actualmente la economía capitalista de mercado es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelven con la mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posibles”.²⁹

²⁶ *Ibidem*, pp. 250-251.

²⁷ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, p. 55.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, p. 52.

La burocratización —según Weber (2010)— supone dos grandes principios. Primero, la burocratización implica la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas. Las actividades particulares les son confiadas a funcionarios especializados que, con la práctica, van aprendiendo cada vez más. La resolución “objetiva” implica que los asuntos son resueltos conforme a normas calculadas y “sin tomar en cuenta a las personas”.³⁰ Las “normas calculables” son el segundo principio, sumamente importante para la burocracia moderna. El tipo de cultura moderna y su base técnica y económica, exige precisamente esta “calculabilidad” de los resultados. Cuando se desarrolla plenamente, también la burocracia se rige, por el principio del *sine ira et studio*. La burocracia debe realizar sus tareas objetivamente dejando a un lado factores irracionales y emocionales. Ésta es la índole peculiar de la burocracia y es estimada cuando se realiza como su virtud específica.³¹ En suma, el predominio de la estructura burocrática se basa en su superioridad “técnica”. Este implica que la técnica genera consecuencias: el avance burocrático ha sido más lento cuando las formas estructurales más antiguas tenían un buen desarrollo técnico y se adaptaban funcionalmente a las necesidades del momento.

En el periodo de 1940 a 1960, el desarrollo económico estabilizador como modelo de industrialización y la estabilidad política mediante la creación de instituciones para beneficiar a los sectores obrero y campesino, fueron los objetivos principales de esa estrategia. Por su parte, la modernización administrativa implica una mayor profesionalización de la función pública, y el servicio civil de carrera no estuvo considerado como recurso autónomo, sino como elemento adicional y subordinado a esos dos grandes propósitos gubernamentales. “No se alteró la subordinación de la administración pública al sistema político, y los cambios en la estructura administrativa

³⁰ *Ibidem*, p. 57.

³¹ *Ibidem*, pp. 57-58. “Solo la burocracia ha puesto el fundamento para la administración de una ley racional, conceptualmente sistematizada, sobre la base de estatutos [...]”. “Así ocurrió con la administración inglesa de notables y por esto Inglaterra fue el país de burocratización más lenta” (p. 81).

respondieron a los imperativos de estabilidad y desarrollo”.³² En otras palabras, el patronazgo continuó como forma de acceso, ingreso y promoción en la Administración pública, como expresa Pardo (1993):

En los primeros 20 años —1940-1960— la preocupación por la estabilidad y el equilibrio político buscó sentar las bases para el desarrollo, que se manifestaron en los cambios de la estructura administrativa en el segundo periodo analizado, dividido en las décadas de 1960-1980 y luego en la última década, de una manera muy evidente trató de imponerse la racionalidad económica y determinar los cambios administrativos.³³

[...] entre 1940 y 1960 los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y con el fin de sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa sólo se impulsó en la medida en que la participación del Estado en la economía así lo fue exigiendo. No hubo a lo largo de este periodo, propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativo. Por ejemplo, las agencias destinadas a la planeación tuvieron que hacer frente a los embates de liquidación, reorganización o compatibilidad de nuevas dependencias que se establecieron con propósitos similares. La modernización administrativa no era vista como compatible con la estabilidad en ese momento.³⁴

En México en el periodo de 1946-1970 por el desarrollo de actividades y acciones del Estado, la burocracia comienza a demostrar su superioridad técnica de otras formas tradicionales de administración como el patronazgo. Los sucesivos gobiernos de Miguel Alemán (1946-1952), de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) llevan a cabo en la estrategia del desarrollo estabilizador, destacaba para la burocracia la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959) como el esquema de seguridad de la burocracia federal. También relevante en este periodo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963) para establecer las modalidades de regulación

³² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 15.

³³ *Ibidem*, p. 40.

³⁴ *Ibidem*, p. 53.

laboral entre la burocracia con el gobierno federal. La década de 1960 puede caracterizarse como de modernización administrativa para el fortalecimiento del Estado.

Una de las preocupaciones manifiestas durante esas dos décadas fue incorporar controles centrales al sector paraestatal que crecía por un mayor número de empresas públicas, por lo que era necesario establecer nuevas normas. Mediante la creación de comisiones del sector paraestatal se buscaban mayores controles en la programación de su inversión y gasto público, así como conocer con mayor precisión el comportamiento del sector. “Surgieron entonces la primera ley para controlar el sector paraestatal y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. [...] los cambios importantes en la estructura de la administración pública desde 1940 hasta 1960, se debieron fundamentalmente a la necesidad de introducir controles de modo que los conflictos entre clases se encauzaran para favorecer las relaciones de poder entre los distintos grupos y orientarlos mediante la solución burocrática”.³⁵

En este periodo de dos décadas —1940-1960—, dos ejes fueron la clave de la acción estatal: 1) conseguir el desarrollo económico sostenido; y 2) mantener la estabilidad política. En el análisis de las transformaciones del aparato administrativo aparece como una constante “el férreo —aunque disfrazado— control que se ejerció sobre los trabajadores, particularmente sobre los obreros, concentrado en decisiones que incorporaron medidas de corte reivindicador a cargo de oficinas creadas para ese propósito”.³⁶ La complejidad de la acción gubernamental dio respuesta para las necesidades de coordinación de esfuerzos. “No se quiso reconocer en la racionalidad administrativa una decisión también política, pero sí hubo intentos por dar cierta coherencia al conjunto de medidas en algún sector o renglón, y de ahí la incorporación de comisiones que coordinaran y relacionaran distintas dependencias”.³⁷

Un rasgo característico de esta época fue la hegemonía del ejecutivo en la solución de los problemas públicos, concentrando las decisiones más importantes en su ámbito de competencia. Esta centralización de decisiones

³⁵ *Ibidem*, p. 54.

³⁶ *Ibidem*, p. 92.

³⁷ *Ibidem*, p. 92-93.

afectaron tanto a la Cámara de Diputados como también al (PRI) que era el partido mayoritario. Esta situación acentuó el presidencialismo ya que cuando se contaba con su apoyo se garantizaba la ruta de la solución. El darle la mayor prioridad a la industrialización y el desarrollo económico trajo consigo desequilibrios en el desarrollo social de la población. Para atenuar este desequilibrio se siguió la vía de la creación de instituciones de bienestar social. La administración pública fue tomada en cuenta para realizar determinadas adecuaciones a su organización y funcionamiento en la visión administrativa de la época. Otra de las vías fue utilizar al sector paraestatal como instrumento económico pero también como forma de bienestar social para la población. La administración pública de esas dos décadas se utilizó como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político, en ese lapso no se trató de mejorar sus procesos ni se reflexionó de sí sus estructuras eran las más adecuadas.

El presidencialismo y el control de la burocracia

En el presidencialismo mexicano, la edad de los presidentes de México era un tema relevante en la construcción del Estado nacional. Por ejemplo, frente a Agustín de Iturbide, que fue coronado a los 38 años y que condensó en su tiempo lo más representativo del conservadurismo. El más viejo de los gobernantes que asumieron el poder fue Juan Álvarez, que los 65 años jefaturó el Poder Ejecutivo al triunfar la Revolución de Ayutla acaudillada por él, contrasta con el joven de 28 años que era Miguel Miramón, acaudillado a su vez a los ultramontanos en la sangrienta Guerra de Tres Años para acabar con la Carta Magna de 1857 en la que se concretó la propia Revolución de Ayutla.³⁸

A partir de las disposiciones constitucionales, existen dos elementos básicos del Poder Ejecutivo. Primero, como titular del Poder Ejecutivo. Segundo, los órganos subalternos subordinados al propio Ejecutivo. El titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República, a quien la Constitución asigna un doble carácter: como el órgano político y como órgano administrativo. En su

³⁸ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 17.

carácter de órgano político, existe una relación directa del Poder Ejecutivo respecto al Estado y los otros órganos del mismo.³⁹

Mientras que en su “carácter de órgano administrativo del titular del Poder Ejecutivo se da al desahogar la función administrativa de acuerdo con el orden político establecido por el Poder Legislativo. Ocupando el rango más alto en la jerarquía administrativa, el Presidente de la República concentra en su persona los poderes de decisión, de mando y jerárquico, que otorgan unidad en la administración”.⁴⁰ La situación constitucional del Presidente de la República era relevante, directamente ejecutiva y de proyecciones decisivas, en materia nacional e internacional, para Serra Rojas (1977),⁴¹ se pueden resumir toda esta labor en esos términos:

1. El presidente de la República es el primer magistrado de la Nación.
2. Es el jefe de la Administración pública.
3. Es el jefe Ejecutivo de la Nación.
4. El órgano exclusivo de las relaciones internacionales, con el apoyo del Senado;
5. Es el jefe nato del ejército y la armada.
6. Es preeminentemente el líder legislativo, ejerciendo la facultad que le confiere el art. 71 (realiza una magna obra legislativa, que somete a la consideración del Poder Legislativo).
7. Es el órgano por excelencia que dirige y determina el ejercicio de la función política.

³⁹ Adolfo Lugo, “Facultades que otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 49.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Andrés Serra Rojas, “La función constitucional del presidente de la República”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 40.

8. En contra de la opinión del presidente Woodrow Wilson, manifestó que el presidente y no el Congreso, es el órgano dominante de la sociedad.

9. El presidente debe ser líder del partido que lo lleva al poder, sin menoscabo de los legítimos derechos de otros partidos.

10. El presidente debe ser el líder del partido que lo lleva al poder, sin menoscabo de los legítimos derechos de otros partidos.

11. El presidente debe ser el principal sostén de la Constitución, cumpliéndola, interpretándola, haciendo que los demás la cumpla. (Si la Suprema Corte declara una ley inconstitucional, no debe seguir ejecutándola).

12. El mantenimiento de la legalidad es el principio de la acción ejecutiva.

En un país de régimen presidencial como el de México, la función política en su aspecto general corresponde al Poder Ejecutivo Federal y, en particular, a su titular el presidente de la República.⁴² Como jefe de la Administración pública, el presidente de la República tiene las siguientes funciones:

1. La función ejecutiva
2. Las funciones materiales complementarias
3. Las funciones administrativas especiales:
 - a. Nombramiento de funcionarios y empleados
 - b. Recaudación de impuestos

⁴² *Ibidem*, p. 43.

- c. Egresos federales
- d. Funciones militares
- e. Funciones internacionales
- f. Funciones económicas
- g. Funciones de policía
- h. Actividades extraordinarias (calamidades públicas y suspensión de garantías)
- i. Declaración de guerra
- j. La expulsión de extranjeros indeseables.
- k. Las demás que señalen la Constitución o las leyes

Para auxiliar al presidente de la República en las actividades propias de la función pública existen numerosos órganos auxiliares. “El artículo 90 constitucional faculta al Congreso de la Unión para crear las Secretarías para el despacho de los negocios del orden administrativo. El artículo 92 se refiere a otra categoría de organismos: los Departamentos Administrativos. Y el artículo 89 prevé la existencia de otros elementos que auxilian al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones”.⁴³

Para Lugo (1976), la función política de los Secretarios de Estado consistía en el ejercicio de decretos o facultades de refrendar los reglamentos, acuerdos y órdenes del presidente de la República. Esta facultad se encontraba consignada en el artículo 92 de la propia Constitución de la cual carecían los jefes de los Departamentos Administrativos. Se trataba de un requisito esencial de la validez de sus disposiciones que vayan firmadas por el Secretario respectivo y como parte de la responsabilidad que cada cual

⁴³ Adolfo Lugo, “Facultades que otorga la ley al poder ejecutivo para la toma de decisiones”, *op. cit.*, p. 49.

asume al dictarse cada medida.⁴⁴ A su vez, el artículo 93 de la propia Constitución faculta al Congreso de la Unión para que los secretarios de Estado le informen sobre el estado que guardan los negocios a su cargo.⁴⁵ No obstante, la Constitución faculta al jefe de la administración pública para adoptar medidas que aparentemente son violatorias de los derechos individuales. Dichas facultades se manifiestan en las denominaciones discrecionales, con base en las cuales el Ejecutivo adopta decisiones que se traducen en medidas que tienden a beneficiar a la colectividad. “[...] que en el ámbito de la administración pública y conforme a la política de intervencionismo estatal que consigna el régimen constitucional mexicano, cada día es mayor el número de leyes administrativas que le confieren al Presidente de la República un cambio más amplio de discrecionalidad”.⁴⁶

En el ámbito administrativo predominan las disposiciones normativas que le otorgan al titular de la administración pública en ese periodo, facultades discrecionales: artículos 29, 89 y 131 párrafo 2º constitucionales, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal; Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros.⁴⁷

La plenitud de poderes públicos unidos a la habilidad presidencial hace del Presidente el supremo árbitro de la vida nacional. A él le corresponde aquella suprema tarea en que fincan los pueblos su felicidad o su desventura: el equilibrio de la vida social y el pasar sobre las propias convicciones cuando así lo exige el momento histórico. Pero Serra Rojas (1977) tiene una sentencia mayor: “Que la presidencia de la República no es un puesto burocrático, sino un caudillaje moral”.⁴⁸

⁴⁴ Antonio Martínez Báez, “El Ejecutivo y su gabinete”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 57.

⁴⁵ Adolfo Lugo, “Facultades que otorga la ley al poder ejecutivo para la toma de decisiones”, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁶ Horario C. Castellanos, “Facultades discrecionales y facultades regladas del titular del poder ejecutivo de sus decisiones en materia de administración pública”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (autores mexicanos), p. 51.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Andrés Serra Rojas, “La función constitucional del presidente de la República”, *op. cit.*, p. 46 (cursivas del autor).

El gobierno de Miguel Alemán Velasco (1946-1952): primer gobierno civil en el patronazgo presidencial

Al concluir la Segunda Guerra Mundial fue necesario reformar al partido de la Revolución (PRM) de nueva cuenta. El 18 de enero de 1946 —nos dice Medina (2017)— ante poco más de dos mil delegados, “se declaró disuelto el PRM por considerarse cumplida su misión histórica y se aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Asimismo, Rafael Pascasio Gamboa fue electo presidente del nuevo partido y se adoptó la candidatura a la Presidencia de Miguel Alemán”.⁴⁹

En este contexto, fue entregado el poder en noviembre de 1946 a Miguel Alemán, quien continuó con los esfuerzos de industrialización respaldado por una administración pública consolidada y en plena expansión, así como la administración paraestatal. Alemán fue el primer presidente civil electo de México desde Francisco I. Madero. “Durante su periodo de gobierno (1946 a 1952) dio una base ideológica a la revolución económica, manifestándose abiertamente a favor del desarrollo económico, con el cual las masas resultarían también beneficiadas con la creación de nuevos empleos, además de crear el clima económico en el cual pudo efectuarse indirectamente el cambio social, pero con una base sólida”.⁵⁰

El sexenio del presidente Alemán representó un intenso periodo de protección de la soberanía a partir de ajustes clave que lograron situar a México de una manera firme en el concierto de las naciones. Este gobierno, conocido como el primer gobierno civil emanado de la Revolución mexicana, ejerció el poder con una nueva generación de políticos y funcionarios públicos que tuvo como uno de sus principales objetivos regresar al ejército a los cuarteles. Esto permitió la conformación de una nueva elite de actores políticos, esto es, una nueva clase política que respondiera de mejor manera a los retos del presente el futuro mundial.⁵¹

El gobierno de Miguel Alemán representó la transición entre el poder político militar que dejó más espacio al poder civil. Alemán aparecía como

⁴⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 162.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, op. cit., p. 476.

representante del relevo generacional de funcionarios civiles que veían en la industrialización del país la gran aspiración nacional. De acuerdo con Pardo (2009):

La elite gobernante estuvo constituida por un grupo que no se había destacado de manera particular en sus distintos ámbitos profesionales, pero que contaba con la plena confianza del presidente. No se intentó hacer ensayos políticos y administrativos más o menos novedosos, sino dirigir los negocios del país. Con ello surgió un nuevo tipo de funcionario que se movía en el escenario político con la inquietud de hacer negocios más que política, lo que intensificó los saldos alarmantes de tráfico de influencia y corrupción.⁵²

Miguel Alemán se comprometió a aumentar la producción agrícola y la industrialización del país. Para llevar a cabo el desarrollo agrícola realizó diversas acciones: se aumentó el personal técnico del Departamento Agrario para acelerar la dotación o restitución de tierras y aguas e inaceptabilidad de la propiedad rural garantizadas por la ley; se creó en el año 1947 el Instituto de Investigaciones Agrícolas, destinado a hacer compras experimentales para seleccionar mejores semillas, aplicar fertilizantes adecuados, buscar mejores prácticas más convenientes para los cultivos; se siguió trabajando la Oficina de Estudios Especiales, en particular en el campo experimental; se reformó la Ley de Crédito Agrícola para que los bancos oficiales pudieran extender sus créditos a este tipo de actividades; se transformó la Secretaría de Agricultura y Fomento en Secretaría de Agricultura y Ganadería; en 1949 se buscó dar apoyos a los ganaderos con las reformas al *Código Agrario*; por último, se creó en 1946 la Comisión Nacional de Colonización, encargada de estudiar y localizar terrenos que pudieran explotarse para promover su dotación entre particulares.⁵³ “En relación a la burocracia continuaba cooptada y alineada a los designios del partido gobernante en su condición de factor de estabilidad política y administrativa, no obstante, que no había sido reconocida su autonomía técnica-administrativa. El gobierno de Miguel Alemán es considerado como uno de los más corruptos de su tiempo”.⁵⁴

⁵² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 67.

⁵³ *Ibidem*, pp. 67-68.

⁵⁴ José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, p. 50.

Con un nuevo gobierno en el mando nacional, el crecimiento económico y la industrialización se convirtieron a partir de 1946 en objetivos primordiales y razón de ser de la acción pública del gobierno de Miguel Alemán. Ya en su campaña política, Miguel Alemán había anunciado la nueva orientación. Y todas las circunstancias le favorecían para acelerar el nuevo camino. “Para todo efecto práctico, México había formado parte de las naciones victoriosas y participaba activamente en las reuniones internacionales que pronto dieron lugar a las Naciones Unidas y a los organismos internacionales con ella relacionados”.⁵⁵ Por ello:

El presidente Miguel Alemán asumió la presidencia cuando los alicientes económicos creados por la guerra empezaron a perder fuerza. Para 1945 se dejaba sentir de nuevo la competencia de la industria estadounidense que, con menores cargas para apoyar el esfuerzo bélico, reconvirtió sus plantas de la producción de guerra a la paz. Alemán llegó a la presidencia con un programa económico que hizo hincapié en la producción de bienes agrícolas e industriales, mediante el apoyo decidido del Estado como la mejor vía para combatir la inflación. Este proyecto, que contó con el apoyo de las organizaciones obreras y de industriales, incluyó explícitamente el recurso al crédito externo, bilateral o multilateral, para financiar los programas de inversión gubernamentales. En los compromisos de campaña, el gobierno de Miguel Alemán tomó una serie de medidas para alentar la producción nacional. Éstas estuvieron centradas fundamentalmente en el apoyo a la industria y a la modernización del sector agrícola.⁵⁶

Durante el gobierno de Miguel Alemán, el proyecto de desarrollo industrial se fortaleció extraordinariamente. “La administración pública se enfila en lo fundamental a la creación de la infraestructura del desarrollo capitalista. Se trataba de situar a México entre las naciones con un importante desarrollo industrial”.⁵⁷ Se trató de trabajar sobre la base de la institucionalidad y a la vez se inició la tendencia a subordinar el proyecto del país en torno al poder presidencial, una característica del patronazgo presidencial. En palabras de Pardo (2009):

⁵⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 129.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 139.

⁵⁷ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, p. 550.

El gobierno de Miguel Alemán se valió del Estado como medio para la formulación del capital. La acción gubernamental en la economía estuvo reglamentada por la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947. El propósito de esta ley era tratar de sujetar al sector paraestatal a los lineamientos marcados por la política general del Ejecutivo. La creación de estas empresas, además de presuponer una estrecha relación con el sector empresarial, tenía como fin un desarrollo paralelo al proceso de industrialización.⁵⁸

En su primer informe de gobierno, el presidente Miguel Alemán en septiembre de 1947, sostenía que su propósito era “hacer de México una nación fuerte económica y espiritualmente”. En el orden administrativo, la Secretaría de Relaciones y Exteriores “ha venido seleccionando al personal de nuestra Embajada, Legaciones y Consulados y se han dictado medidas para modernizar los servicios” diplomáticos.⁵⁹ En relación con la responsabilidad de los servidores públicos, declaraba:

Consecuente con nuestra decidida determinación de lograr la moralización pública y el estímulo de quienes colaboran en la administración, igualmente someteré al conocimiento de la Representación Nacional Legislativa la reforma de los artículos ciento ocho, ciento nueve, ciento diez, ciento once, ciento doce y ciento catorce de la Constitución General de la República, que se refieren a la responsabilidad de los funcionarios con objeto de que todos sepamos que al mismo tiempo que el pueblo se siente satisfecho de nuestro comportamiento tendrá la seguridad de saber responder de nuestra conducta.⁶⁰

En prestaciones de servidores públicos, informaba que para “abaratar la vivienda familiar, la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, además de las casas que construyen los empleados individualmente con los préstamos hipotecarios, también se aprobó la construcción de casas en conjunto,

⁵⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 54.

⁵⁹ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 338.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 338-339.

por series de cien, como se realizaron para empleados del Departamento del Distrito Federal y de Materiales de Guerra”.⁶¹

En el orden jurídico, el 30 de diciembre de 1946 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma al artículo 3º constitucional que puso punto final al concepto de educación socialista, impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas.⁶² El mismo 30 de diciembre de 1946, se conoció también la reforma a la fracción VIII del artículo 73 de la *Constitución* en materia de política económica, así como al artículo 117. El propósito era precisar desde la Constitución el conjunto de destinos posibles que pudieran tener los empréstitos de la nación. Se incorporaron los destinos de dichos empréstitos en materia de ejecución de obras para incrementar los ingresos públicos, los propósitos de regulación monetaria, y operaciones de conversión o emergencia declarada por el artículo 29. El reconocimiento del papel de los financiamientos y empréstitos en la política económica nacional quedó plasmado también en el artículo 117, al permitir que los estados y municipios pudieran celebrar empréstitos para ejecutar obra destinada a producir incremento en sus respectivos ingresos.⁶³

La administración de la política agraria tenía siempre como reto minimizar los conflictos derivados de la tierra. En este contexto, la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* el 12 de febrero de 1947 definió a la pequeña propiedad. En la fracción XV de dicho artículo, se adicionó que la pequeña propiedad agrícola era la que no excediera de 100 hectáreas de riego o humedad; serían también pequeña propiedad las superficies que no excedieran de 200 hectáreas de temporal o agostadero; de 150 si se dedicaban al algodón o con riego de avenida fluvial por bombeo. También se reconoció el concepto de pequeña propiedad ganadera para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.⁶⁴

Además, el mismo 12 de febrero de 1947 se publicaría la reforma constitucional al artículo 115 que concedió a la mujer el derecho a votar en las elecciones municipales. Esta reforma fue el primer paso a nivel federal

⁶¹ *Ibidem*, p. 349.

⁶² Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, pp. 56-57.

⁶³ *Ibidem*, pp. 58-59.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 59.

para ir abriendo camino a los derechos políticos de la mujer y su participación directa en los liderazgos administrativos para la toma de decisiones en sus comunidades. Afirma Andrade (2018) que el 29 de diciembre de 1947 la Constitución reflejaba como una prioridad en materia administrativa concederle al Congreso la facultad para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos (artículo 73, fracción X). Con ello empieza la controversia sobre los centros de apuesta y juegos en el país.⁶⁵ En el ámbito político, el gobierno de Miguel Alemán endureció su posición respecto a la negociación con los grupos, en particular con los obreros. Por ello, para Pardo (2009):

Estaba dispuesto a colaborar con las tendencias que se ajustarán a la conducta política establecida por él y a condenar “a las que se apartaron de ella”. El sector obrero se vio obligado a sujetarse a estas nuevas reglas. Miguel Alemán fue más lejos que su antecesor, su relación con los grupos sociales tendió no sólo a darle cauce institucional a las relaciones de poder sino a favorecer la intermediación de la burocracia, lo que es una muestra de que su posición fue mucho más rígida.⁶⁶

Lo mismo sucedió con los conflictos laborales. El Estado posrevolucionario optó por la ruta de otorgar derechos laborales y condiciones de vida a los trabajadores al servicio del Estado, como forma de cooptación y de legitimación de los burócratas. A los trabajadores de base les garantizó el derecho a la sindicalización y el derecho de huelga, entre las reivindicaciones más importantes. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social apareció como el gran eje de las relaciones obrero-patronales, que moldeó todo un estilo de trabajo cuyas relaciones aparecieron como preestablecidas. “La reglamentación laboral redujo los conflictos obrero-patronales a fórmulas que servían a los propósitos políticos del Ejecutivo. Otra táctica de relación burocrática fue satisfacer las demandas de vivienda, salud y seguridad mediante organismos creados específicamente para tales fines”.⁶⁷ Con la creación de instituciones para garantizar los derechos laborales y sociales de la burocracia, los reclamos por una mayor profesionalización fueron postergados.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 60-61.

⁶⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 89.

⁶⁷ *Ibidem*.

Mientras que, en su segundo informe de gobierno en septiembre de 1948, el presidente Miguel Alemán declaraba que en relación a la actuación de los servidores públicos sería importante la moralización pública:

Insistimos en el principio de la moralización pública como una de las bases del Gobierno. Por eso, cuando parezca que alguno de mis colaboradores se aparte de esa norma, la acusación será investigada. De la verdad esclarecida se pasará a la aplicación de las sanciones. La conducta de los hombres del Gobierno afecta no sólo a los intereses conectados con sus funciones, sino principalmente, a los intereses de la nación. Por eso es necesario estimularlos rodeándolos de las garantías que los pongan a salvo de ataques injustos o calumniosos.⁶⁸

En materia de prestaciones, el Ejecutivo Federal reportaba que la nueva Ley de Pensiones otorgaba a los trabajadores al Servicio del Estado, pensiones para familiares del trabajador que “fallezca con motivo del servicio, y pensiones por muerte del trabajador pensionado”.⁶⁹ En el tercer informe de gobierno en septiembre de 1949, destacaba que se habían promovido reformas a la Ley Orgánica del Seguro Social “para corregir el desequilibrio financiero en el ramo de enfermedades generales y maternidad y se aumentaron las pensiones de invalidez, vejez, viudedad y orfandad”.⁷⁰ Mientras que en materia de política exterior, se estableció en la reforma constitucional publicada el 2 de diciembre de 1948 el derecho de los estados extranjeros para adquirir con previa autorización, y “en la residencia de los poderes federales la propiedad privada de bienes inmuebles para sus embajadas o legaciones”.⁷¹

En materia jurídica, al haberse establecido en 1942, en la *Constitución* de la fracción XXIX del artículo 73, la facultad del Congreso para definir contribuciones especiales diversas, con el cobro de una cuota tributaria en la compra de determinados productos por el consumidor, se trazó el marco para que el 10 de febrero de 1949 se publicara en dicha fracción la reforma

⁶⁸ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 392.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 397.

⁷¹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 61.

constitucional que agregó como parte de estas contribuciones a la producción y consumo de cerveza.⁷² También el 28 de marzo de 1951 se publicó la reforma constitucional al artículo 131, el cual concedía al Congreso la posibilidad de facultar al presidente de la República para crear o modificar cuotas de tarifas de exportación e importación, aunque hubieran sido expedidas por el propio Congreso. Salvo la obligación de informar al Congreso hacia al final de cada año sobre esta facultad ejercida, el Poder Ejecutivo quedaba libre para tomar decisiones en esta materia.⁷³

Con esta reforma al artículo 131 constitucional, añadiéndole un segundo párrafo que establecía que el Congreso de la Unión podía autorizar a tomar medidas para “regular [...] la economía del país. Esta reforma fue el sustento de la controvertida Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1951, expedida un par de meses antes.

Miguel Alemán amplió las facultades del Estado, por medio de esta ley, para controlar los precios e intervenir en la distribución de bienes y contrarrestar así las presiones inflacionarias originadas por el conflicto de Corea. Como era de esperarse, el sector privado se opuso, pues vio en ello un esfuerzo por establecer una economía dirigida.⁷⁴

El Estado fue el medio para la formación del capital con que proveer el desarrollo industrial. Dentro de este contexto, se debe mencionar la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. La Secretaría de Economía tendría a su cargo en la forma que el reglamento de esta ley señalaba la aplicación de las disposiciones que la misma establecía. Para Andrade (2018): “Esto marcaba una nueva época en la administración pública: el origen del gabinete económico. Además de remarcar nuestro sistema presidencial, ya que el Poder Ejecutivo fungiría no sólo como promotor sino como regulador de la economía nacional a través del financiamiento selectivo de los sectores que consideraba prioritarios”.⁷⁵

⁷² *Ibidem*, pp. 61-62.

⁷³ *Ibidem*, p. 62.

⁷⁴ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 141.

⁷⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, *op. cit.*, p. 61.

El 16 de enero de 1952 se publicó la reforma constitucional que transformaría el territorio de Baja California Norte en el Estado de Baja California. En ese sentido había un nivel de gobierno en la frontera con suprema soberanía a nivel local. Con esta reforma permanecieron alrededor de 20 años más los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo, además del Distrito Federal, acompañado a los 29 estados de la República mexicana.⁷⁶ En relación el sector paraestatal:

La empresa pública contaba ya con cierta experiencia y podía enfrentar los desafíos del desarrollo. En el periodo de 1940 a 1952 el número de empresas pasó de 57 a 158 y se había acreditado ante la sociedad como base de la política industrial e instrumento para formar el régimen de economía mixta. En esos años aparecen empresas para sustentar la industrialización, apoyar la sustitución de importaciones y acelerar la formación de capital.⁷⁷

El gobierno realizó un esfuerzo para superar los imperativos de la industrialización por tres vías. La primera, mediante el fortalecimiento de las áreas que intervenían en el bienestar social para mejorar las condiciones sociales de los mexicanos. Segundo, mediante la industria paraestatal se impulsó una mayor participación económica en diversas ramas de la economía nacional. Y tercero, como resultado de la intervención de la Nacional Financiera, el Estado adquirió participación mayoritaria o minoritaria en numerosas empresas manufactureras, lo que permitió un mayor impulso a la industrialización del país. “Entre las pocas decisiones tomadas sobre el mejoramiento administrativo, destaca la inclusión de la Dirección de Organización Administrativa en la Secretaría de Bienes Nacionales de Inspección Administrativa, a la que se le encargaron estudios y sugerencias para mejorar la administración pública. En esta dirección se intentó, por primera vez dejar de lado el enfoque jurídico, para incorporar sistemas de organización y técnicas que ayudaran a mejorar la calidad del trabajo administrativo en las dependencias públicas”.⁷⁸

⁷⁶ *Ibidem*, p. 63.

⁷⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1960*, p. 66.

⁷⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 74.

En suma, en la coyuntura política y económica del presidente Alemán, la modernización económica debía tener un rostro para mejorar las condiciones económicas de la población; por tanto, impulsó la industrialización, la sustitución de importaciones, la política monetaria, el control del movimiento obrero, el apoyo a la seguridad social, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y la reestructuración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todo esto acompañado de una incipiente democratización. Tales esfuerzos hicieron del gobierno y su administración pública un eje a partir del cual se garantizarían, como históricamente ha sucedido, las condiciones materiales para el desarrollo para México.⁷⁹

Ley de secretarías y departamento de Estado (1946)

Al inicio de su periodo, el gobierno de Miguel Alemán publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1946. Una acción fundamental del proyecto alemanista consistió en reorientar la fuerza de la administración pública, sobre todo en el ramo económico, reorganizándola con la finalidad de que el trabajo del Estado y sus proyectos se llevaran de forma exitosa.⁸⁰ Para ello, se crearon las secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en colaboración estrecha con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, se expidió en 1947, la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.⁸¹ En este ordenamiento se establecía una medida novedosa, pues en ella se facultaba al Titular del Ejecutivo, por la vía reglamentaria, a crear, fusionar o desaparecer las dependencias centralizadas que le auxiliarían al desempeño de su responsabilidad.

Esta ley adoptaba el aparato burocrático a los requerimientos administrativos quedando 13 secretarías de Estado y 2 departamentos administrativos. Entre las medidas más importantes que se tomaron estaba la creación

⁷⁹ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, pp. 479-480.

⁸⁰ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, p. 30.

⁸¹ Elena Jeannetti Dávila, “La administración pública en la Era de las Instituciones, 1924-1952”, *op. cit.*, p. 478.

de dos nuevas secretarías de Estado: 1) la de Recursos Hidráulicos y 2) la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le encomendó conservar, administrar y adquirir bienes nacionales, contratar las obras del gobierno federal, coordinar las juntas de mejoras materiales y realizar estudios para hacer más eficiente la administración.⁸² “También la Secretaría de Agricultura y Fomento, la cual tuvo que cambiar su nombre al de Secretaría de Agricultura y Ganadería. Un año después, en 1947, se volvió a desprender el Departamento de la Industria Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional”.⁸³ De tal manera que

así, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 quedaba conformada por las modificaciones que se hicieron a la Ley de 1939, con la fusión de algunos de los Departamentos de Estado, que dieron origen a nuevas Secretarías, además de la creación de las mencionadas anteriormente. Por lo tanto, las dependencias del Ejecutivo federal eran las siguientes: 1) Secretaría de Gobernación; 2) Secretaría de Relaciones Exteriores; 3) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 4) Secretaría de la Defensa Nacional; 5) Secretaría de Marina; 6) Secretaría de Economía; 7) Secretaría de Agricultura y Ganadería; 8) Secretaría de Recursos Hidráulicos; 9) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; 10) Secretaría de Educación Pública; 11) Secretaría de Salubridad y Asistencia; 12) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 13) Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; 14) Departamento Agrario; y 15) Departamento del Distrito Federal.⁸⁴

En la nueva Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos de Estado, se incorporó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyos antecedentes se remontaban al año de 1926, cuando aparecieron la Ley de Irrigación y la Comisión Nacional de Irrigación como parte de la estructura de la antigua Secretaría de Agricultura y Fomento.⁸⁵ Correspondía a la Secretaría de

⁸² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 90.

⁸³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, p. 405.

⁸⁴ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, p. 318.

⁸⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 14.

Recursos Hidráulicos “el despacho de los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales, así como la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones, directamente o en cooperación con las autoridades locales o particulares”.⁸⁶ A esta época corresponde la creación de las Comisiones de Papaloapan, Tepalcatepec y Grijalva, que propiciaban el desarrollo regional.

Asimismo, se creó “la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para conservar y administrar los bienes nacionales y vigilar la debida aplicación del tesoro público. A través del Departamento de Juntas de Mejoras Materiales, controló las obras que se estaban efectuando en los puertos y ciudades fronterizas”.⁸⁷ Por último, técnicos preparados estudiaron la organización del gobierno federal con el fin de hacerla más económica y eficiente. Dentro de esta secretaría se encontraba la Dirección de Organización Administrativa, que era la encargada de realizar los estudios y sugerencias para el mejoramiento de la administración pública. Su importancia radicó en el cambio que se dio al análisis de la administración pública, anteriormente vista desde la perspectiva legalista y jurídica, con un enfoque propiamente administrativo.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947)

En diciembre de 1947, se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; se le encargó, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, controlar y vigilar las operaciones de dichas empresas y organismos, con el fin de informarse respecto de su funcionamiento económico, así como procurar su correcto control y evaluación.⁸⁸ “El fin de esta ley era tratar de sujetar al sector paraestatal a los lineamientos marcados por la política

⁸⁶ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, p. 230.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, p. 361.

general del ejecutivo federal”.⁸⁹ La ley facultó a la Secretaría de Hacienda para controlar las operaciones de organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. El propósito esencial era un mayor control presupuestal, en sus programas de inversión y gasto del sector paraestatal.

La Comisión Nacional de Inversiones (1948)

En enero de 1948, se creó la Comisión Nacional de Inversiones dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Comisión tenía entre sus funciones administrativas el control y coordinación de los organismos comprendidos en la nueva ley para revisar el sector paraestatal, el cual comenzó a crecer por el número de nuevas empresas públicas como producto de la industrialización nacional. Con el trabajo de la Comisión se logró tener algunos datos sobre los presupuestos para evaluar no sólo los dedicados a la inversión sino al gasto de las dependencias.⁹⁰ También quedó claro que las limitadas funciones de la Comisión resultaban insuficientes para un mayor control del sector paraestatal.

No obstante, como se intentó proponer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlara estrictamente las operaciones y los gastos totales de los organismos —sustentándose en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Inversiones— éstos se opusieron con firmeza aludiendo a procedimientos legales, jurídicos y administrativos, por lo que solicitaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que aplazara las funciones de la Comisión. El resultado es que frente a esta hostilidad no permitió a la Comisión cumplir sus tareas, por lo que se dedicó solo a controlar organismos de importancia menor. En el año de 1949, se derogó el decreto que la había creado.⁹¹

⁸⁹ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, p. 75.

⁹⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 72.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 72-73.

Sector paraestatal en la época de Alemán

En el gobierno de Miguel Alemán Velasco, se creó el Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1947. Este catálogo contenía además de los apartados de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, el relativo a los Organismo de Intervención Estatal (OIE). En la primera edición, el Directorio recogió en su apartado relativo a OIE, a 24. En el año 1949, se incluyeron más OIE, para llegar a 40. La edición del Directorio 1950 contenía 89 entre organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Por último, en 1951 el director del Gobierno Federal reportaba 98 entidades del sector paraestatal.⁹² Mientras que otra información señalaba, que en la edición de 1950 se registrarón 108 entidades en la sección de “Organismos de Intervención Estatal, establecidas entre 1906 y 1951”.⁹³

Entre las empresas públicas en el gobierno de Miguel Alemán, importantes fueron las acciones para mejorar la organización y funcionamiento de Ferrocarriles Nacionales de México. Por tal motivo habría de designarse una comisión integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Comunicaciones, del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros y de la Gerencia de los Ferrocarriles Nacionales, para buscar el equilibrio de su situación financiera. Por ello:

Dos situaciones fueron importantes en el gobierno de Alemán. Primero, se llegó a un arreglo final con las empresas petroleras extranjeras a las que se adeudaban el importe de los bienes que habían sido expropiados en 1938. Segundo, con respecto a la producción de la industria eléctrica, por parte del Estado, se tuvo un rápido crecimiento pues aumento en 60 %. En la política de industrialización se otorgaban apoyos a Altos Hornos de México. También en la década de 1950, comenzó en el estado de Hidalgo lo que pretendía ser un modelo nacional: la zona industrial de Sahagún. En 1951 se creó Diésel Nacional, S.A. (DINA) y en ese mismo año se instaló la planta Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, ante la escasez de furgones. En 1954 se estableció la

⁹² *Ibidem*, pp. 186-189.

⁹³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración pública paraestatal*, Tomo IV, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de Administración Pública en México*, p. 15. Aquí se retoman datos de esta obra para una mayor profundización en el tema.

Fábrica Nacional de Maquinaria Textil “Toyoda de México”, que posteriormente se convierte en Siderúrgica Nacional (SIDENA).⁹⁴

En la presidencia de Alemán, se crearon las Comisiones de los ríos Tepalcatepec (Balsas), Papaloapan (1947), Fuerte y Grijalva (1951) para el desarrollo integral y armónico de todos los recursos hídricos. De igual forma, se crearon organismos de apoyo a la agricultura: la Comisión Nacional del Café, la Comisión Nacional del Olivo, la Comisión del Maíz y la Comisión de la Caña de Azúcar.⁹⁵ Además, se crean las Comisiones para el desarrollo regional en las cuencas de los ríos Balsas, Papaloapan, Fuerte y Grijalva, el Ferrocarril Mexicano, el Departamento de la Industria Militar, el Banco Nacional del Ejército y la Armada, el Instituto Nacional Indigenista, el Nacional Monte de Piedad, el Instituto Nacional de Cancerología, la Comisión Nacional de Cinematografía, las Comisiones Nacionales del Café y del Olivo, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, entre otras.⁹⁶ El sector paraestatal en el gobierno de Alemán tuvo un crecimiento relevante como parte de las prioridades de su proyecto de industrialización.

El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958): entre la austeridad y la continuidad del patronazgo presidencial

Los antecedentes más inmediatos del desarrollo estabilizador se encuentran en el periodo de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines que va del 1° de diciembre de 1952, al 30 de noviembre de 1958. Su periodo coincide con el fin de la guerra de Corea, en 1952, por lo que la demanda mundial de materias primas y productos manufactureros disminuyó.⁹⁷ Ante esta situación, el presidente Ruiz Cortines trató de mantener la estabilidad de los precios, equilibrar la balanza comercial, apoyar la producción, aumentar los incentivos fiscales y otorgar créditos a la industria.⁹⁸

⁹⁴ *Ibidem*, p. 190.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁹⁷ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 235.

⁹⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 142.

Las instituciones que apoyaron la estabilidad económica y política del sistema continuaron perfeccionándose. El gobierno de Ruiz Cortines representó un cambio con sus anteriores gobiernos. Primero, avanzó hacia un comportamiento regido por normas burocráticas en el ámbito administrativo, lo que favoreció que el espacio de la negociación se estrechará. Segundo, una parte de la estrategia política fue instaurar un estilo austero y estricto para mantener los asuntos públicos dentro de sus prioridades. Tercero, es el primer gobierno que aplicó de manera sistemática la austeridad en la administración pública, por lo que propuso que los funcionarios públicos declararan el monto de sus bienes al iniciar funciones (declaración patrimonial). El resultado de dichas acciones fue relativo debido a que no se encuentran datos sobre su aplicación a lo largo de todo su sexenio. No obstante, cumplieron con la imagen del gobierno al ser vistas como una advertencia del nuevo presidente, que no aceptaría abusos aceptados y conductas fuera de la ley como en regímenes anteriores.⁹⁹

Para impulsar una administración austera y honesta fue importante la formación del gabinete. Al nombrar a sus colaboradores, el presidente intentó hacer a un lado sus compromisos políticos que habían sido costumbre respetar. No obstante, la integración del gabinete mostró las diversas generaciones de políticos y su composición fue heterogénea. Por un lado, había jóvenes, que representaban el prototipo de la generación emergente y moderna. Por otro, había viejos políticos que eran representantes de otras expresiones y grupos políticos residuales. La alta burocracia política contaban con diferentes experiencias que en la práctica dio resultados desiguales por su formación, vínculos y relaciones políticas.¹⁰⁰

Adolfo Ruiz Cortines asumió la presidencia de la República el 1 de diciembre de 1952 y en su toma de protesta al cargo, manifestó a la nación su preocupación por la crisis económica derivada de la influencia de factores internos y externos. Para enfrentar la crisis económica, en esta administración se pusieron en práctica diversas medidas, tanto para la mejora del aparato administrativo como para el desarrollo del sector privado.¹⁰¹ “En primer

⁹⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 74-75.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 76.

¹⁰¹ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, op. cit., pp. 498-499.

lugar, plantea, desde el inicio de su gestión, la renovación moral en el servicio público; anuncia una campaña contra la corrupción y la inmoralidad, para lo cual promueve la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación (1953), disponiendo la obligación de manifestar su situación patrimonial ante la Procuraduría General de la República, [...] por lo que corresponde a la estructura administrativa del Ejecutivo federal, en ambos sectores, el central y el paraestatal, se introdujeron cambios y variaciones [...]”.¹⁰²

Al inicio del gobierno Ruiz Cortines en 1953 con la aplicación de políticas ortodoxas, que regresaron el reloj económico a los tiempos de Calles y sus conservadores secretarios de Hacienda. La estrategia económica era fortalecer el mercado interno. “Para estabilizar los precios internos ordenó una drástica reducción en el gasto público; lanzó un programa de fomento a la producción agrícola para reconvertir grandes extensiones de agricultura comercial a la producción de granos básicos; fortaleció a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (Ceimsa) —antecedente de Conasupo— para importar y distribuir grandes cantidades complementarias de cereales con el fin de regular el mercado de granos, y estableció un rígido mecanismo de control de precios a cargo de la Secretaría de Economía y la Secretaría de Gobernación”.¹⁰³ Como se esperaba, estas decisiones contribuyeron a controlar los precios y mejorar los salarios reales, pero indujeron la desactivación económica y el desempleo como subproductos del control de precios. Para Pardo (2009):

Para impulsar una administración austera y honesta fue importante la formación del gabinete. Al nombrar a sus colaboradores, el presidente intentó hacer a un lado los compromisos políticos que había sido costumbre respetarse. Por ello, los merecimientos técnicos y administrativos sustituyeron los valores de la Revolución que habían empezado a declinarse desde el sexenio de Miguel Alemán. Por su parte, Ruiz Cortines sólo conservó el simbolismo de la Revolución en la Secretaría de la Defensa y de Marina.¹⁰⁴

¹⁰² *Ibidem*, pp. 499-500.

¹⁰³ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 143.

¹⁰⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 76.

El periodo del presidente Adolfo Ruiz Cortines es reconocido por su periodo austero. Idéntico reflejo de su austeridad vició el Constituyente Permanente al evitar por primera y única vez en la historia de reformas constitucionales vinculadas a temas de administración pública. Ello no impidió a que se tomaran algunas decisiones relevantes para la administración como fue, la creación de la Comisión Nacional de Energía Nuclear.¹⁰⁵ Por ello:

Adolfo Ruiz Cortines no modificó la organización centralizada de la administración pública, adoptando íntegramente la herencia del gobierno de Miguel Alemán. Dentro del programa de moralización de la administración pública efectuada durante este régimen, se publicaron: la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación; la Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación; la Ley de Estímulos para Particulares; la Ley de Reconocimiento al Mérito; y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.¹⁰⁶

Si acaso cabría señalar que la Comisión de Inversiones que operaba bajo la dirección del Secretario de Hacienda pasó a depender directamente del Presidente de la República.¹⁰⁷ Para Pardo (2009) estaba claro que en este gobierno se avanzó hacia un comportamiento regido por normas burocráticas, lo que favoreció que el espacio de negociación política se estrechara. La estrategia fue instaurar un estilo austero para manejar los asuntos públicos.¹⁰⁸ Además, que en su gobierno había una preocupación seria por moralizar la administración pública.

Con la llegada de Adolfo Ruiz Cortines a la presidencia se insistió en la necesidad de utilizar los recursos de manera estricta y escrupulosamente para lo que estaban destinados. Debido a que la estructura de la inversión pública continuaba orientada hacia el fomento económico, lo que provocó rezagos en actividades y obras de beneficio social.¹⁰⁹ Para conseguir una nueva

¹⁰⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 63.

¹⁰⁶ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit. p. 238.

¹⁰⁷ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, op. cit., p. 31.

¹⁰⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 61.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 75.

imagen, en su primer mensaje a la nación el presidente Ruiz Cortines dijo: “Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos banales o prevaricadores, y al efecto promoveremos las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, para la imposición de castigos drásticos y ejemplares”.¹¹⁰

En su primer informe de gobierno en septiembre de 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines propuso a las entidades federativas la organización de las “Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material” en las que participen todos los habitantes para que coadyuven “las autoridades municipales al progreso de la colectividad”.¹¹¹ Por ello, para el presidente Ruiz Cortines la “moral de los funcionarios públicos” tiene la obligación indeclinable, en particular el ejemplo “que debe dar el gobernante al pueblo que le confió el poder”. Además, “deben normar con igual honestidad” deben complementarse para el logro de la “moral administrativa y pública”:¹¹²

Cuando Adolfo Ruiz Cortines llegó a la presidencia en 1952, las relaciones políticas con el sector obrero se habían encajonado en la estructura burocrática. Se contaba con organizaciones controladas que desempeñaban eficazmente el papel de interlocutoras entre gobierno y clase obrera. Sin embargo, muchos pequeños sindicatos no estaban aglutinados en ninguna de las grandes organizaciones existentes. El gobierno promovió la creación de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), en abril de 1952, para consolidar su hegemonía sobre el movimiento obrero.¹¹³

La negociación con el liderazgo obrero se facilitaba cada vez en la medida que los líderes con los que se habían establecido negociaciones. También bajo auspicios gubernamentales se volvió a instituir en unificar a los obreros en una sola central y se constituyó en marzo de 1955 el Bloque de Unidad Obrera. Este bloque tenía como fin hacer más efectivo el control de la clase obrera por parte del gobierno, entre los sindicatos y el gobierno. Una sola

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 409.

¹¹² *Ibidem*, p. 411.

¹¹³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 91.

organización y un solo liderazgo hacía más fáciles las negociaciones y la regulación de conflictos.¹¹⁴ El gobierno de Ruiz Cortines pese a reducciones sustanciales en el gasto público se dedicó a ampliar y mejorar los servicios asistenciales con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, la Dirección de Pensiones Militares y el Centro Médico. Con este tipo de organismos sociales se lograba atender a los sectores populares y al mismo tiempo, incrementar la legitimidad de su gobierno. No obstante,

el conflicto social se encapilló en fórmulas institucionales primero y burocráticas después, ya que los interlocutores eran parte de la misma estructura de poder, y al ampliarse el aparato administrativo las relaciones sociales y políticas no pudieron quedar fuera de este particular ámbito de acción. Esta ampliación de las estructuras administrativa requirió incorporar dependencias con atribuciones más centralizadas, sobre todo en lo que se refiere al manejo de recursos legales y presupuestales; por esa razón, tiempo después se crearon instituciones gubernamentales más grandes [...]”¹¹⁵

Las debilidades en la estrategia de desarrollo de los gobiernos anteriores fueron evidentes porque no resistieron los efectos de sus contradicciones. Estas contradicciones se sumaron a los problemas de crecimiento económico que no había logrado resolver como era el problema de la inflación y, en particular, la distribución del ingreso, sumamente inequitativa:

Engendraron una poderosa clase de empresarios, industriales y comerciantes dispuestos a no permitir que la influencia del Estado en la economía les restaba capacidad de acción y poder. Provocaron la insatisfacción de la clase media por la distribución de los beneficios del desarrollo, de las cuotas de poder y de participación política, paralizaron a la clase obrera, lo que fortaleció a los sindicatos para seguir exigiendo medidas reivindicadoras a cambio de la inmovilidad de sus organizaciones sindicales.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 93.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 95.

Para Andrade (2018), al comentar este periodo del presidente Ruiz Cortines, constituye un dato histórico relevante que la única reforma constitucional que se llevó a cabo fue la que se publicó el 17 de octubre de 1953 para reconocer plena ciudadanía a las mujeres y, por ende, su derecho a votar y ser votadas para todos los cargos de elección popular. Resulta evidente la trascendencia que tuvo esta reforma para la sociedad mexicana, cuya dimensión se enaltece por haber sido la única reforma constitucional llevada en este sexenio.¹¹⁷

El presidente Ruiz Cortines reportaba que, en 1953, la Procuraduría General de la República como resultado de las reformas a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, recibió y catalogó doscientas mil manifestaciones, en números redondos, de servidores públicos del Estado. Afirmaba que debido a que existe esta Ley de Responsabilidades también debe existir en su correspondiente: la Ley de Estímulos y Recompensas que se sería sometida al Congreso.¹¹⁸ Mientras que “en junio de 1954 se estableció el Consejo de Fomento a la Coordinación de la Producción Nacional. En la ceremonia de inauguración el presidente dijo: “que era cada vez más evidente la urgencia de estrechar la coordinación de la iniciativa privada con la acción oficial”. El Consejo —que actuó tanto en la agricultura como en la industria y estuvo integrado por representantes de las principales organizaciones empresariales y obreras— se creó como órgano de consulta para tomar medidas concretas para el incremento y equilibrio entre la agricultura y la industria”.¹¹⁹

Para superar la desactivación económica y el desempleo, se diseñó una nueva estrategia a partir de 1954, basada en aumentos importantes del gasto público, sacrificando el equilibrio presupuestal y el control de la inflación con el fin de un mayor aliento a la producción nacional. “La nueva política fue, aparte del aumento en el gasto público, un mayor impulso a la producción agrícola vía canalización de créditos oficiales y privados; aliento fiscal

¹¹⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La Administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 64.

¹¹⁸ José R. Castelazo, Tomo V. *La Administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, pp. 411-413.

¹¹⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006, op. cit.*, p. 80.

y crediticio a la industria, así como la devaluación del peso en 1954”.¹²⁰ En la nueva estrategia económica: “La devaluación, hay que decirlo, fue la única salida a los problemas de balanza de pagos y derrumbe de exportaciones por los que atravesaba el país; sin embargo, la medida que resultó excelente para aumentar las exportaciones, sería en cambio desastrosa para los mexicanos con ingresos fijos, pues desató de nuevo la inflación. En 1955, el costo de la vida aumentó 15 %, en tanto que en 1954 el aumento había sido de 6 por ciento”.¹²¹

Para Medina (2017), lo más importante de la devaluación de 1954 residió en los problemas políticos que provocó entre algunos de los gremios más fuertes y activos del país. El nivel de organización y politización de ciertos grupos irrumpió en la vida nacional, entre los que destacaba el sindicato de maestros y el movimiento ferrocarrilero:

El primero, el del sindicato de maestros que se inició con una serie de movilizaciones en todo el país y culminó con un violento enfrentamiento en la ciudad de México en las postrimerías del gobierno de Ruiz Cortines. El segundo, fue el movimiento sindical ferrocarrilero, que tuvo que enfrentar el sucesor Adolfo López Mateos apenas iniciado su mandato, y que concluyó con la intervención del ejército y el encarcelamiento de Valentín Campa y Demetrio Vallejo, líderes del movimiento.¹²²

El gobierno de Ruiz Cortinez empujó varias vías para atender las demandas de los campesinos. Primero, en 1955, se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, encargada de asesorar y defender a los campesinos frente a los problemas agrarios. Una característica en esta Procuraduría era que los nombramientos de los funcionarios recaían en el jefe del Departamento Agrario, con la aprobación del presidente de la República. Con esta Procuraduría se trató de agilizar las negociaciones políticas con el sector agrícola. A pesar de sus propositos fue una medida más demagógica que práctica, por lo que no tuvo transcendencia efectiva. El problema de una administración ineficaz y corrupta de la tierra, así como el inadecuado manejo de los recursos

¹²⁰ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 143.

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Ibidem.*

al fomento del agro, no se resolvieron, sino que se agravaron más en las décadas subsiguientes.¹²³

Al finalizar 1955, para garantizar los flujos crediticios al campo, el gobierno sustituyó la Ley de Crédito Agrícola de 1943 por una nueva ley, expedida en diciembre. Entre los aspectos importantes destaca que el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Nacional de Crédito Agrícola, adquieren el carácter de instituciones descentralizadas con lo que aumentaron su autonomía.¹²⁴ Tampoco se alteraron las pautas de relación establecidas con el sector privado. Mientras que, en su quinto informe de gobierno en septiembre de 1957, el presidente Ruiz Cortines fue muy enfático con los servidores públicos que participaban en los procesos electorales:

Advierto que el periodo preelectoral no autoriza a nadie, y menos que a nadie, al Gobierno, para desatender los trabajos que el competen. Sería temerario, por no decir absurdo, que cada 6 años y con pretexto de preparar el sexenio próximo, el país se permitiera una especie de suspensión de labores, desastrosa para el progreso patrio. Mis colaboradores saben perfectamente que la consigna de la Administración es la de trabajar sin cesar, hasta el instante mismo de la renuncia o hasta el término legal del mandato que hemos aceptado cumplir. Espero que todos los hombres y todas las mujeres de México hagan lo propio, pues la mano más digna de depositar su voto en las elecciones es la de quien no ha dejado un solo momento de persistir en la obra conjunta de engrandecer a México.¹²⁵

En 1958 en su sexto informe de gobierno, el presidente Ruiz Cortines reporta que se les concedió una reclasificación de categorías presupuestales, en particular, los maestros que tenían baja remuneración los cuales fueron mejoradas y se hicieron los ajustes equitativos. “Agrega que los sueldos, salarios y prestaciones de los servidores públicos —incluyendo en 1954 el “aguinaldo”— aumentaron en promedio 300 millones de pesos en cada ejercicio presupuestal. Durante este régimen el salario del trabajador tanto público

¹²³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 77-79.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 79.

¹²⁵ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 439.

como privado, había crecido más que el ingreso nacional y que el costo de la vida”.¹²⁶

Otra de las medidas relevantes de esta administración fue “la reforma al artículo 34 constitucional, para reconocer como ciudadanos a varones y mujeres, otorgando así el derecho de voto a la mujer en las elecciones federales siguientes. De esta manera, las elecciones de 1958 fueron las primeras en las que se votaron las mujeres, es decir, casi la mitad de la población de entonces”.¹²⁷ En este periodo de gobierno, el costo del nivel de vida se elevó por la disminución del poder adquisitivo de la moneda y el país experimentó serios desequilibrios estructurales que produjeron una inestabilidad social manifiesta en los conflictos sindicales de los electricistas, cinematografistas, ferrocarrileros y del magisterio.¹²⁸ Para Fernández Santillán (1980):

Al finalizar el sexenio 1952-1958, el país tenía ya una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión aunque con marcados contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de servicios esenciales. Al lado del “milagro mexicano” se veía la imagen dramática de un país con diferencias abismales.¹²⁹

El establecimiento de condiciones para el desarrollo económico del país fue la meta principal vía la industrialización del país. Junto con la industrialización se comprendió que debía impulsarse la estabilidad política como requisito fundamental y fuente de legitimidad ante los ciudadanos. La vía para cambiar la forma anterior de política, era evitar la centralización en las decisiones políticas y administrativas en la estrategia de industrialización considerando también a otras regiones del país. México adoptó la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones, con objeto de alcanzar altas tasas de crecimiento económico. “De manera paralela al crecimiento, surgieron

¹²⁶ *Ibidem*, p. 445.

¹²⁷ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, *op. cit.*, p. 507.

¹²⁸ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, *op. cit.* p. 239.

¹²⁹ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, *op. cit.* p. 84.

problemas en torno a la producción agrícola e industrial y otros relacionados con desequilibrios en el sector externo, lo que influyó de manera negativa en la distribución equitativa de la nueva riqueza social. Sin embargo, entre 1940 y 1960 la economía logró una transformación fundamental, porque la tasa de crecimiento para el periodo fue de más de 6 %, cifra que sólo era comparable con unas cuantas economías prósperas”.¹³⁰

En apoyo al campo, se constituyó, en 1953, la Procuraduría de Asuntos Agrarios y se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, así como el Fondo para el Turismo; se crearon los comités de promoción forestal y el económico-social; se reorganizaron los tribunales federales del trabajo, y se creó el Instituto Nacional de la Vivienda y la Dirección de Pensiones Militares, entre otros.¹³¹ “El régimen de Ruiz Cortines no se caracterizó, tal como se observa, por contrastes o grandes cambios. En lo general se mantuvo la tónica de los regímenes posrevolucionarios, interesados en el capitalismo, y al mismo tiempo la conservación interesada de las condiciones fundamentales de vida de las clases populares”.¹³² El patronazgo se profundizó en su periodo de gobierno debido a que la burocracia estaba sometida a los designios del poder ejecutivo mediante el nombramiento discrecional de servidores públicos de su confianza, y no había logrado su autonomía como clase funcionarial.

Mientras que dentro de los cambios que se hicieron a la estructura administrativa, de 1960 a 1980, fue la preponderancia adquirida por el ejecutivo y la consecuente subordinación del poder legislativo. Por ello, “la modernización administrativa y las propuestas de reformas se debieron a la iniciativa del presidente, lo que se identificó con la suerte del proyecto político sexenal y con el propio prestigio del presidente que promovía las reformas”.¹³³ Solo se hicieron los cambios administrativos mínimos necesarios para ajustar a la burocracia en la órbita del patronazgo presidencial, no había cabida al servicio civil de carrera y a la profesionalización de los servidores públicos entonces. La modernización administrativa quedaba para otro

¹³⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración pública, 1940-1960*, op. cit., p. 40.

¹³¹ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el Periodo 1953-1970”, op. cit., p. 501.

¹³² Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, p. 554.

¹³³ *Ibidem*, p. 44.

momento, porque con la burocracia como se encontraba en el patronazgo se lograba cumplir con los objetivos gubernamentales.

En suma, a partir de 1960 aumentó la participación del Estado en la economía, por lo que la expansión del sector paraestatal fue sólo consecuencia lógica de dicha decisión, lo mismo que la ampliación de la inversión y del gasto públicos. “La política de precios y tarifas más la tributaria, combinadas con la del gasto, ocasionó que el déficit del sector público controlado presupuestalmente aumentara en proporción al producto interno bruto. El déficit se financió entonces con algunos de los recursos crediticios internos y se amplió el recurso de los créditos externos”.¹³⁴

Creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria en (1953)

El crecimiento económico en el gobierno de Ruiz Cortines fue vinculado más con la inversión extranjera, mientras que el capital nacional se canalizó en el sector agropecuario. Por ello, a finales de 1953 el presidente Ruiz Cortines envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para crear el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, cuya propósito era garantizar a las instituciones de crédito privadas la recuperación de los préstamos otorgados a la agricultura, con el fondo inicial de 100 millones de pesos aportados por el gobierno federal.¹³⁵ Se pretendía recuperar la cartera vencida de créditos agrarios en instituciones bancarias privadas. Además, el reglamento del Fondo, apareció en abril de 1955, disponía que un comité técnico debía establecer el fideicomiso que manejaría el Banco de México.

También “con el objeto de garantizar el crédito para el desarrollo industrial, se creó en diciembre de 1953 el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria, que manejaría en fideicomiso Nacional Financiera. El gobierno federal hizo la aportación inicial —50 millones de

¹³⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 77-78.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 77.

pesos— que podría ampliarse con aportaciones federales, estatales y con los productos de las inversiones”.¹³⁶

Del Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953)

En 1953, se integró el Comité de Inversiones, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En junio de 1953, se acordó que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal estarían obligados a presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas de inversiones para el periodo 1952-1958, así como informar oportunamente los cambios que se dieran en éstos.¹³⁷ En palabras de Rives Sánchez (2010):

Entre sus funciones estaban: coordinar todos los programas de inversión de las dependencias y entidades del gobierno federal; lograr una mejor tasa de crecimiento y un desarrollo más coordinado de la economía; impulsar la mayor participación del capital nacional, así como planear el gasto público; señalar prioridades y jerarquías de proyectos; programar las inversiones del sector público; concentrar información proveniente de instituciones centrales y descentralizadas, y supervisar el buen funcionamiento administrativo.¹³⁸

El nuevo Comité de Inversiones tomó medidas para tener más un mayor control efectivo de los organismos y empresas públicas. Las medidas del Comité de Inversiones provocaron conflictos entre las agencias gubernamentales y sus autonomías, porque ellas no deseaban que se inteviniera en sus programas de inversión y de gastos. De acuerdo con Pardo (2009):

Es por ello que la medida más importante sobre modernización administrativa fue que el Comité de Inversiones dependiera del Ejecutivo Federal, quizá para reducir fricciones y ejercer mayor presión sobre las oficinas gubernamentales. A partir de ese momento se llamó Comisión de Inversiones. La función básica

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 79-80.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 81.

¹³⁸ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, *op. cit.*, pp. 500-501.

de esta Comisión remozada fue coordinar mejor las inversiones públicas, reordenándolas con base en un criterio jerárquico que tuviera como fundamento la atención a las necesidades sociales más urgentes, para realizar las inversiones más necesarias y productivas.¹³⁹

Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958)

Iniciadas unos años atrás, las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material se ampliaron a todo el país. Una de las limitadas acciones para el mejoramiento de la administración pública fueron las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, las cuales representan una de las pocas acciones para mejorar la administración pública y su burocracia.

En su segundo informe de gobierno (septiembre de 1954), el presidente Ruiz Cortines declaraba que existían 3 495 Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en 2 340 municipios del país.¹⁴⁰ En el tercer informe de gobierno declara la existencia de 4 260 Juntas de Mejoramiento en 2 371 municipios. Para el año de 1956, en su cuarto informe de gobierno anunciaba 4 615 Juntas de Mejoramiento, las cuales habían realizado obras de beneficio colectivo, fomentan el culto a la nación y la solidaridad de todos frente a los problemas de los comunidades.¹⁴¹ En 1958 en su sexto informe de gobierno informa de 5 000 Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el país.¹⁴²

Sector paraestatal en la época de Ruiz Cortines

El sector paraestatal en el gobierno de Ruiz Cortines había crecido en tamaño y en importancia para el desarrollo nacional, porque

la empresa pública contaba ya con cierta experiencia y podía enfrentar los desafíos del desarrollo. De 1940 a 1952, el número de empresas públicas pasó

¹³⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 82.

¹⁴⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 416.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 424 y 429.

¹⁴² *Ibidem*, p. 444.

de 57 a 158 y se habían acreditado ante la sociedad como base de la política industrial y como instrumentos capaces de dar forma al régimen de economía mixta, el que se perfilaba la división de tareas entre los sectores público y privado. Se reestructuraron empresas estatales como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que adquirieron enorme importancia en el fomento al desarrollo industrial. Se organizó el Fondo de Garantías y Fomento al Turismo, que permitió establecer empresas hoteleras estatales.¹⁴³

En el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, destaca la acción de las empresas paraestatal. La industria petrolera nacional aumento su explotación, la perforación y la producción, así como la ampliación de sus instalaciones. También la actividad del Estado en la producción eléctrica tuvo gran importancia durante 1952-1958 que permitió el incremento de la industria en un 11.7 %. También se creó la Comisión de Fomento Minero (1934) y el organismo autónomo Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales (1949), el cual cambia el 31 de diciembre de 1955 a Consejo de Recursos Naturales no Renovables. Además, en 1955, se estableció la Comisión Nacional de Energía Nuclear, mediante ley promulgada el 31 de diciembre. Mediante el apoyo de Nacional Financiera se establece la empresa Fábricas de papel Tuxtepec, S.A. en Oaxaca.¹⁴⁴ Durante la gestión del presidente Ruiz Cortines, se dio mayor atención al bienestar social. Fue creado un organismo para coordinar la construcción de la vivienda y apoyar esta iniciativa; además, se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, el 31 de diciembre de 1954. Otro problema atendido fue el de la niñez desprotegida por lo que fue creado el Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia en 1955.¹⁴⁵

En el periodo de 1946 a 1958, correspondiente a los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, por orden cronológico de acuerdo a Fernández (1980), se crearon importantes empresas públicas como: Compañía de Terrenos del Río Colorado (1946); Banco Nacional Monte de Piedad (1946); Banco Nacional del Ejército y Armada (1946); Departamento

¹⁴³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 80-81.

¹⁴⁴ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV*, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de administración pública en México*, p. 193.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 194.

de la Industria Militar (1947); Banco Nacional Cinematográfico (1947); Ingenio Independencia (1947); Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1947); Industria Petroquímica Nacional (1949); Henequén del Pacífico (1950); Patronato del Ahorro Nacional (1950); Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (1950); Mexicana de Coque y Derivados (1951); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952); Ingenio Rosales (1953); Comisión Nacional de Valores (1953); Comercial Mexicana (1954); Instituto Nacional de la Vivienda (1954); Comisión Nacional de Energía Nuclear (1955); Consejo de Recursos Naturales no Renovables (1955); Comisión Nacional de Seguros (1956); Zincamex (1956); Bienes Raíces Industriales (1957) y el Instituto Mexicano del Café (1958).¹⁴⁶

La estabilidad en el patronazgo presidencial

Iturriaga (1977) realiza dos cortes históricos temporales: el primero comprendido entre 1821 y la promulgación de la Carta Magna de 1917 y el segundo entre 1917 y 1958. En el primero, dentro del lapso de 95 años que abarca este periodo, se registraron 100 cambios en los títulos del jefe del Poder Ejecutivo, al paso que en los 42 años que abarcan el segundo apenas se registran doce cambios, lo cual indica la estabilidad política, vista desde este ángulo, es cuatro veces y media mayor dentro del periodo de 1917 a 1958 que dentro del periodo de 1821 a 1917.¹⁴⁷

También en el periodo de 1821 a 1917, tuvimos 51 gobernante distintos, de 1917 a 1958 hemos tenido solamente 11. En promedio de duración de cada gobernante fue en el primer periodo de un año, 11 meses y en el segundo lo fue de tres años ocho meses. Además, mientras en el primer periodo diez y siete jefes de Estado ocuparon el poder en sesenta y siete ocasiones, en el segundo período un solo gobernante practicó la reincidencia en el mando —Carranza—, quien después de haber sido nombrado Presidente interino por el Congreso Constituyente de 1917, como resultado de

¹⁴⁶ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit., pp. 76-77.

¹⁴⁷ José Iturriaga, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 16.

su triunfo eleccionario para el cuatrienio que debió concluir en noviembre de 1920, si no hubiera sobrevivido la mancha roja de Tlaxcalatongo.¹⁴⁸ Es decir, 66 reincidencias en el mando, contra una nos muestra la estabilidad política en el siglo XXI:

[...] de los diez presidentes que en la existencia de México como nación soberana cubrieron completos los distintos diez y siete mandatos legales para los que fueron electos apenas cuatro gobernantes lo hicieron dentro del primer período en que hemos seleccionado nuestra historia independiente. Ellos fueron: Guadalupe Victoria, Benito Juárez, Manuel González y Porfirio Díaz; en cambio diez gobernantes lo han hecho dentro del presente período posconstitucional, a saber: Obregón y Calles, Cárdenas y Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines.¹⁴⁹

Tomando en su conjunto el período independiente de nuestra historia, él ofrece una acentuada fisonomía militarista, atento 70 % del tiempo en que gobernaron los militares en treinta y seis ocasiones, frente a diez y nueve civiles.¹⁵⁰ Este proceso puede caracterizarse como del patronazgo militar al patronazgo civil. La estabilidad política fue un factor determinante en la estabilidad económica en el periodo del desarrollo estabilizador.

El gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964): el desarrollo estabilizador y la continuidad del patronazgo presidencial

Para el gobierno de Adolfo López Mateos, resultaba imprescindible mejorar el aparato administrativo. Por ello, desde el inicio se ajustó su estructura y organización y cambiaron los criterios de eficiencia en el manejo de los recursos, por lo que se tomaron varias medidas relevantes. Entre la más importante, promovió la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, introduciendo cambios sustanciales en la organización administrativa del Estado.¹⁵¹

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 21.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 22.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Roberto Rives Sánchez, "La administración pública en el periodo 1953-1970", *op. cit.*, pp. 508-509.

Llama la atención las posturas sobre la profesionalización y el servicio civil de carrera, el combate a la corrupción previo a la llegada a la presidencia de Adolfo López Mateos y la plataforma política del Partido Acción Nacional (PAN). Rivera (1958) reproduce el ideario político del candidato López Mateos¹⁵² en los siguientes términos: “Ningún gobierno puede arraigar en el ánimo popular ni lograr el progreso social si los funcionarios que lo integran no se hacen del respeto y la consideración de sus conciudadanos. No nos limitaremos a pedir una integrar pasiva, consistente en la no comisión de actos indebidos; procuraremos la integridad activa que obliga al funcionario a rendir todo el esfuerzo que corresponda a su cargo, responsabilidad y jerarquía”.¹⁵³

Mientras que en la plataforma política del PAN se afirmaba la importancia de la relación de la burocracia en el que proponía un servicio civil de carrera, por lo que los: “Trabajadores del Estado: asegurar a todos los trabajadores del Estado un tratamiento económico y social por lo menos equiparable al de los demás trabajadores asalariados de su categoría”.¹⁵⁴ El combate a la corrupción no se detuvo en el gobierno de López Mateos, ni se estableció el servicio civil de carrera como fue propuesto por el PAN, que en la narrativa discursiva quedaron como posturas que no se cumplieron en ese momento.

Para Fernández (1980), el desarrollo estabilizador fue “la continuación del programa de industrialización, por medio de la atención a otros mecanismos de la actividad económica, como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras, bancos hipotecarios y utilizando el depósito legal”.¹⁵⁵ Asimismo, las condiciones de desequilibrio social y desajustes en los sectores productivos trataron de ser cambiadas mediante

¹⁵² Guadalupe Rivera Marín, “Técnicas del manejo de personal en la administración pública mexicana”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, pp. 481-482.

¹⁵³ Adolfo López Materos, *Ideario político*, p. 5.

¹⁵⁴ Acción Nacional, *Plataforma Política*, p. 7. “Establecer un régimen de servicio civil que garantice en el trabajo, el salario y las prestaciones justas sin excluir los beneficios de la seguridad social; el escalafón adecuado y la libertad de los servicios públicos; cuya remuneración, pagada con fondos del pueblo, es compensación del servicio no precio de su misión política; establecer. Dentro del servicio civil, un estatuto especial de los maestros y reformar las normas que regulan el sistema de educación para garantizarles la posición económica y social que les corresponde y la libertad y el respeto adecuados al cumplimiento de su vocación”.

¹⁵⁵ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit., p. 91.

la intensificación de los programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares, aunque el crecimiento económico siguió siendo la gran meta. “A partir de 1960, aumenta la participación del Estado en la economía, por lo que la expansión del sector paraestatal fue sólo consecuencia lógica de esta decisión, al igual que la ampliación de la inversión y el gasto público. La política de precios y tarifas más la tributaria, combinadas con la del gasto, ocasionó que el déficit del sector público controlado presupuestalmente aumentara en proporción al producto interno bruto”.¹⁵⁶

El déficit público se financió, entonces, con algunos recursos crediticios y se amplió el recurso de los créditos externos. Fue la etapa de estabilidad económica con inflación. Al iniciar su periodo presidencial, Adolfo López Mateos se encontró con una situación económica que se deterioraba rápidamente.

Dos años seguidos con una balanza de pagos desfavorable amenazaban seriamente el valor externo de la moneda. Por otro lado, la actividad productiva había reducido su crecimiento por la disminución de las inversiones públicas, producto del control del gasto para evitar presiones inflacionarias y de la inversión privada que se retrajo en espera de mejores tiempos. Incluso la estabilidad monetaria interna amenazó con derrumbarse, pues pese a todo se detectaban ya serias presiones inflacionarias. Había que buscar una salida al círculo vicioso devaluación-inflación.¹⁵⁷

Ante un escenario económico adverso, Adolfo López Mateos se hizo cargo del Poder Ejecutivo Federal. El régimen que iniciaba el 1° de diciembre de 1958, con Adolfo López Mateos, recibía un país que mostraba los efectos de la política de Ruiz Cortines. Por una parte, avances notables alcanzados por la industrialización; por la otra, una creciente población que no participaba de los beneficios del desarrollo alcanzado. El nuevo gobierno decidió mantener el desarrollo con estabilidad monetaria, enfocó sus acciones hacia ese fin y tuvo que intensificar los programas de beneficio social, para mitigar el costo que los sectores mayoritarios habían pagado durante dos décadas de

¹⁵⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración pública, 1940-1960*, op. cit., pp. 77-78.

¹⁵⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 145.

industrialización. Para García (1983): “En su gobierno el Instituto Mexicano del Seguro Social, extendió su cobertura de un 7.7 % del total de la población en 1958 a un aproximado de 15.9 % en 1964. Además, el Seguro Social amplió su protección a la población rural, como parte del Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo, que permitía el disfrute gradual a la población campesina de servicios y prestaciones que mejorarían considerablemente su nivel de vida”.¹⁵⁸

Las nuevas autoridades hacendarias llegaron con el convencimiento de que la salida se encontraba por el lado del ahorro interno y externo. Suponían que

si lograban alentar el ahorro interno y complementarlo con endeudamiento, para financiarse un programa de inversiones públicas en infraestructura, actividades productivas y sociales, sin emisión de moneda para cubrir el déficit. Por ello se tomó la decisión de no devaluar y se utilizó la disponibilidad inmediata de divisas provenientes de empréstitos internacionales para sostener el tipo de cambio. En efecto, así sucedió pues pronto aumentó el ahorro interno: los pasivos del sistema bancario, medidos en proporción al ingreso nacional crecieron de 28 % en 1950-1958 al 43 % en 1965-1967.¹⁵⁹

El Estado confirmó su control, lo que favoreció el proyecto de López Mateos del equilibrio: no hubo movimientos sindicales de importancia y las organizaciones obreras se dispusieron a convertirse en apoyo al sistema político. “López Mateos informó en 1961 que 98 % de los emplazamientos a huelga se resolvieron antes de estallar, gracias al mejoramiento de las relaciones obrero-patronales. La clase obrera no estaba para iniciar la ofensiva y el gobierno mexicano utilizó la administración pública para dar salida a la presión social”.¹⁶⁰ Por ello:

[...] se modernizaron deliberadamente los procedimientos administrativos para fortalecer la acción rectora del Estado, que procuraba el equilibrio entre

¹⁵⁸ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *op. cit.* p. 320.

¹⁵⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, *op. cit.*, p. 145.

¹⁶⁰ *Ibidem.*

desarrollo económico y ampliación de programas sociales para que no aparecieran fisuras que podrían debilitar la estabilidad política lograda entonces. [...] la administración pública no sólo debía servir, como hasta entonces, para los fines del desarrollo, sino que podía ser útil para intentar más equilibrio entre crecimiento y distribución de sus beneficios, se incorporará al programa de gobierno de manera más evidente la necesidad de mejorar y modernizar su estructura.¹⁶¹

En su primer informe de gobierno en septiembre de 1959, el presidente Adolfo López Mateos afirmaba que la necesidad de ampliar el desarrollo a todo el país se agudiza ante la fuerza que vamos alcanzando. “[...] La federación, los estados y municipios concurren a la resolución de los problemas de la población entera, y es urgente que sus funciones administrativas concuerden con su finalidad”.¹⁶² En el ámbito administrativa el incremento demográfico y la amplitud actual de las tareas sociales y económicas del país, exige a la administración pública proporcionar soluciones más adecuadas a la población.¹⁶³ Destacaban dos acciones básicas:

[...] primero, las modificaciones principales que fueron la creación de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Obras Públicas y del Departamento de Turismo. Segundo, el 15 de diciembre de 1959, al cumplirse 21 años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el presidente Adolfo López Mateos entregó a la representación de la burocracia la iniciativa por la cual se promovía la reforma del artículo 123 constitucional, agregando el inciso B, el cual regularía las relaciones del Estado con sus trabajadores.¹⁶⁴

El 20 de enero de 1960 se publicó la reforma constitucional que establecía, en el quinto párrafo del artículo 27, que en los casos del petróleo e hidrocarburos

¹⁶¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 138.

¹⁶² José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 451.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 452.

¹⁶⁴ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., p. 479.

no se otorgarían concesiones, y tampoco contratos, depositando en la nación la explotación de estos productos. La reforma que orientó la política energética para concentrar todos los esfuerzos en lo que Pemex pudiera desarrollar y en términos de infraestructura y estrategias para la extracción y desenvolvimiento en general del sector petrolero y de hidrocarburos. Además de la reforma anterior, este mismo decreto reformatario incluyó en el artículo 42 definiciones vinculadas con el derecho internacional en materia de territorio, “y por esa razón se adicionaron fracciones de la IV a la VI para establecer que el territorio nacional comprendía también la denominada plataforma continental y los zócalos submarinos, de islas, cayos y arrecifes, así como las aguas de los mares territoriales, precisamente en la extensión y términos del derecho internacional y las marítimas interiores, además del espacio situado sobre el territorio nacional, de acuerdo con el propio derecho internacional”.¹⁶⁵

En su segundo informe de gobierno en septiembre de 1960, el presidente López Mateos sostenía que al pueblo no se le puede dejar “al capricho de quienes monopolizan la riqueza”, por lo que “Estado tiene que intervenir y protegerlo, ya que el capital más valioso de que dispone la nación es el trabajo organizado de sus habitantes”. Por ello exponía: “La nacionalización de los primordiales recursos naturales, la mexicanización de actividades básicas, las nuevas concepciones de la propiedad, la igualdad de oportunidades para todos los integrantes de la sociedad, la vigencia de los principios de paz con justicia y de soberanía con cooperación entre los pueblos [...]”.¹⁶⁶

En ese periodo, se pensó que creando dependencias y fortaleciendo la Administración pública se conseguiría dinamizar la inversión. Se intentó, además, planear la función de todas las entidades públicas para que hubiera armonía y compatibilidad entre ellas, y también hubo múltiples intentos de planeación y de coordinación. “Los cambios de la estructura administrativa entre 1960 respondieron justamente a la necesidad de incluir decisiones más racionales en planeación y coordinación. Había que redoblar esfuerzos y fortalecer la estructura de la administración pública para que se pudiera

¹⁶⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La Administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 65.

¹⁶⁶ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 460.

elaborar planes y programas, a partir de los montos requeridos para la inversión y el gasto, con el compromiso de evaluar esos planes”.¹⁶⁷

López Mateos destacaba que a los trabajadores al servicio del Estado se “les ha considerado dentro de un estatuto que no poseen sus semejantes en otros países y que los servicios sociales para toda la población sean cada vez más amplios”.¹⁶⁸ Por ejemplo, de los proyectos en ejecución sobresale el Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco, que en cooperación con el Instituto de los Trabajadores del Estado y el sector privado acomete la primera etapa para construir 15 000 viviendas. El servicio civil de carrera no era una promesa ni una política para la mayoría de la burocracia pública, por lo que los servidores públicos debían conformarse con las políticas compensatorias laborales.¹⁶⁹

En el ámbito jurídico, el 5 de diciembre de 1960 se publicó una trascendente reforma constitucional para México en materia laboral al reconocer derechos específicos distintos para los trabajadores de los poderes de la unión y de los gobiernos locales. De esta forma nació el apartado B del artículo 123, y con el cual un nuevo régimen de seguridad social que culminaría posteriormente con la creación del ISSSTE.¹⁷⁰ En la *Constitución*, se reconoce, por primera vez, a la burocracia como parte de un nuevo régimen de seguridad social.

En materia energética, la política pública tuvo en el marco constitucional la consolidación de un modelo claro de administración tanto de la industria petrolera como eléctrica desde el gobierno. Dicho modelo fue plasmado en el nivel constitucional, tanto la reforma en materia petrolera que se publicó en enero de 1960 como con la reforma que al artículo 27 se realizó en materia eléctrica hacia finales de ese año, y se publicó el 29 de diciembre de 1960. Para Andrade (2018):

Esta reforma al artículo 27 constitucional estableció que correspondía a la nación conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que

¹⁶⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., pp. 78-79.

¹⁶⁸ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 464.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 66.

tuviera por objeto concesiones a los particulares. Esta reforma constitucional respondía a la consolidación de un conjunto de decisiones administrativas que se habían tomado durante el gobierno del presidente López Mateos, para incrementar la oferta de energía eléctrica y para atender la creciente demanda en el centro del país.¹⁷¹

En la gestión de López Mateos destacaba la planeación y la programación, ya que los “sistemas de planeación, programación y vigilancia, conduce al ajuste riguroso de las inversiones y las obras con las necesidades y aspiraciones populares. Por lo cual se ha conseguido hacer más fecundo el empeño creador de la administración, y que se traduzca en mejores y más cuantiosas realizaciones”.¹⁷² En 1961, en su tercer informe el presidente López Mateos destacaba la importancia de la planeación nacional: “La planeación nacional, enunciado de la plataforma política que sustentamos, se ha sistematizado en el Acuerdo presidencial del 2 de agosto último, que recoge la experiencia de los primeros 30 primeros meses del régimen, y formula en definitiva los objetivos y procedimientos de la planeación económica y social del país”.¹⁷³

En 1961 fue un año relevante para la administración de la vida social, debido a que

la Ceimsa, establecida desde los días de Cárdenas, se transformó en la Conasupo que se constituyó en una de las grandes empresas descentralizadas del país. Del mismo modo, en este año se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, con la finalidad de suministrar a la niñez servicios asistenciales complementarios y desayunos escolares en primarias y preprimarias. Otro dato significativo fue que, teniendo como motivo la incorporación del servicio médico, en 1961 la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE.¹⁷⁴

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 462.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 469.

¹⁷⁴ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México, op. cit.* p. 556.

La creación del ISSSTE fue una institución hecha para los trabajadores al servicio del Estado para su seguridad social por lo que la burocracia mexicana se sometía ya que lograba un acceso al régimen de seguridad social. Para Castelazo (2011):

En el gobierno de López Mateos se elaboró un Plan de Acción Inmediata como instrumento de planeación y programación de inversiones, elaboró un programa de acción inmediata para el trienio 1962-1964 que planeaba el aumento del producto nacional por lo menos en 5.4 % como promedio anual, lo que implica un mayor esfuerzo de inversión. El financiamiento del programa se haría en su mayor parte con recursos internos.¹⁷⁵

En materia legal, el 21 de noviembre de 1962 se publicó la reforma constitucional que incluyó cambios en diversas fracciones del artículo 123 en su apartado A. Además de una importante reforma para prohibir el trabajo para menores de 14 años, en virtud de que el texto original de 1917 lo permitía desde los 12 años. Esta reforma tuvo el fin de crear una comisión nacional para generar las normas que permitieran fijar el derecho a la participación en las utilidades de las empresas.¹⁷⁶

En 1963 en ocasión de su quinto informe de gobierno el presidente López Mateos, afirmaba que “la planeación queda incorporada como principio al sistema político de la Revolución, por lo que es base indispensable para el ejercicio de las responsabilidades públicas. La planeación decía permitía un “cuantioso volumen de obras y servicios entregado al pueblo en los distintos ramos de la administración durante ese quinquenio”.¹⁷⁷ “Reformar la administración significó, además de hacer cambios y transformaciones a su estructura, adecuar y ajustar sus procesos internos para que la gestión pública fuera más eficaz según las expectativas de la sociedad mexicana”.¹⁷⁸

Resulta importante que en ese momento la Administración pública, la cual se encontraba en un ambiente complejo buscaba un proyecto renovador

¹⁷⁵ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 479.

¹⁷⁶ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 66-67.

¹⁷⁷ Castelazo, José R., *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 484.

¹⁷⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 80.

bajo la idea de la reforma administrativa. Bajo esta orientación, “la reforma intentaba instituciones menos costosas y más eficientes. No se trataba de una simple reestructuración administrativa, sino de una decisión política que pretendía dar respuestas más eficientes para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas de gobierno”.¹⁷⁹ Se afirmaba que en la Administración pública “la subordinación jerárquica de los funcionarios no ha sido obstáculo para su libertad de acción”; por ello, los funcionarios deberían comprender la responsabilidad ante el pueblo mexicano.¹⁸⁰

En materia de selección de funcionarios en plena expansión del patronazgo como sistema de ingreso y selección de funcionarios, señalaba: “Uno de los aspectos que demanda especial apreciación del país entero, así como de los partidos políticos, es esa experiencia que deriva de nuestra historia y que puede considerarse como el paso, cada vez más acentuado, *el personalismo al objetivismo* en la elección de candidatos a funcionarios.”¹⁸¹

En materia de prestaciones de servidores públicos en 1962 habían inscritos 600 000 personas aseguradas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. También se habían incorporado a personal de las fuerzas armadas al régimen institucional de seguridad. “En 1963 el ISSSTE suministraba atención médica, quirúrgica farmacéutica y hospitalaria a 826 827 derechohabientes, en 107 clínicas, 69 hospitales, 229 puestos periféricos, un centro hospitalario, un hospital directo y 6 unidades adscritas subrogadas”.¹⁸² Para López Mateos el combate a la lucha contra la pobreza no dejará: “[...] de emplear los recursos a su alcance para mantener la estabilidad del tipo de cambio y de precios. Continuará utilizando los instrumentos de que dispone”, como son los gastos públicos en forma de inversiones productivas “los subsidios, impuestos progresivos o la ayuda directa a organismos del sector público caracterizados por su función social de ayuda a las mayorías”.¹⁸³

Entre los aspectos más importantes aparece la coordinación del sector paraestatal que paradójicamente, y en contra de cualquier criterio modernizador, “adquirió dimensiones amplias, al ampliarse de 354 a 1 155 el número

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 81-82.

¹⁸⁰ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 471.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 488 (cursivas mías).

¹⁸² *Ibidem*, p. 469.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 475-476.

de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982”.¹⁸⁴ La intervención del Estado estaba justificada por la inacción de la empresa privada, además de evitar las situaciones de monopolio o por los fracasos de los particulares e impedir el cierre de una fuente de trabajo.¹⁸⁵ De acuerdo con Medina (2017):

En diciembre de 1964, Adolfo López Mateos, el presidente del gran carisma y popularidad, entregó el poder a Gustavo Díaz Ordaz. Pero no lo entregó sin mácula. La prisión decretada al inicio de su mandato a los líderes ferrocarrileros Valentín Campa y Demetrio Vallejo, así como la muerte del líder campesino Rubén Jaramillo, fueron los dos reclamos políticos que ensombrecieron una gestión, por otro lado timbrada por una amplia política social, una política exterior independiente y un magnífico desempeño económico.¹⁸⁶

En suma, en la década de 1970, se fue acentuando el optimismo que no fue compartido por toda la población. La obtención de la sede para los Juegos Olímpicos en los últimos meses del sexenio, fue considerada como un reconocimiento internacional del progreso alcanzado por el país en el ámbito interno y en el contexto internacional.

La década de 1960: la modernización administrativa, instrumento para fortalecer al Estado

Para Pardo (1993), la década de 1960 puede caracterizarse como una etapa de modernización administrativa debido a que fue concebida como un instrumento de fortalecimiento del Estado. En sus palabras:

Al inicio de la década de 1960 se planteaba la urgencia de continuar favoreciendo el crecimiento económico y atender, aunque fuera de manera parcial, las carencias sociales de los sectores y clases menos favorecidos, lo que implicaba aumentar el gasto público, por otro lado, la resistencia de los grupos empresariales

¹⁸⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980*, op. cit., p. 82.

¹⁸⁵ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 490.

¹⁸⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 205-206.

a la reforma fiscal y al incremento de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el sector público, obligó a recurrir cada vez más a los créditos internacionales. En esa época se pensó que creando dependencias y fortaleciendo la administración pública se conseguiría dinamizar la inversión. Se intentó planear y coordinar la función de todas las entidades públicas para que hubiera armonía entre ellas. También hubo con el mismo propósito múltiples intentos de coordinación.¹⁸⁷

La estabilidad laboral en el gobierno de López Mateos era tal que en 1961, los emplazamientos a huelga que eran el 98 % se habían resuelto antes de estallar. Una explicación puede ser atribuible al mejoramiento de las relaciones entre los patrones y el sector obrero. El gobierno de López Mateos utilizaba a la administración pública para contener las demandas sociales de los obreros con la creación de nuevas instituciones de seguridad social. Las reformas realizadas en la estructura de la administración pública para la modernización de sus procedimientos permitió recuperar la rectoría del Estado en asuntos relevantes que eran prioritarios en el gobierno de López Mateos. Con el fin de lograr un equilibrio entre el proceso de industrialización que propiciaba el desarrollo económico y el contar con mayores programas sociales para evitar problemas en la estabilidad política lograda hasta entonces. “[...] la administración pública no sólo debía servir, como hasta entonces, para los fines del desarrollo, sino que podía ser útil para intentar más equilibrio entre crecimiento y distribución de sus beneficios, se incorporará al programa de gobierno de manera más evidente la necesidad de mejorar modernizar su estructura”.¹⁸⁸

La modernización administrativa incluía tareas relativas a la programación y planeación de las actividades del sector público, que debían ser

¹⁸⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 96-97.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 138. Para ello, en 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia cuyas atribuciones, por muy amplias que se presentaran en la ley, quedaron limitadas por conflictos burocráticos, producto del recelo de otras secretarías al ver invadido su tradicional espacio de poder. También se incorporó a la estructura central la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, por lo que la de Hacienda y Crédito Público perdió algunas de sus funciones relativas a la planeación y coordinación. El control del creciente sector paraestatal estuvo a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, que se formó sobre las bases de la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Estos cambios quedaron consignados en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

flexibles y sólo incluir normas indicativas para el sector privado. Un recurso que también se utilizó durante el sexenio de Díaz Ordaz fue incorporar comisiones. Para mencionar algunas como: la Comisión Especial para el Control de Contratos de Obras, la de Estudios del Área Metropolitana del Valle de México y la de Estudios del Territorio Nacional y Planeación, entre otras.¹⁸⁹ Mientras que la profesionalización de la burocracia con un servicio civil de carrera debía esperar para un mejor momento, no obstante, que la administración pública fue considerada como un valioso instrumento de planeación y coordinación en el nivel federal.

Ley de secretarías y departamentos de Estado (1958)

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue publicada en el *Diario Oficial* el 24 de diciembre de 1958. Esta Ley demostraba, al menos de manera formal, que la modernización de la administración pública era necesaria por lo que se requerían funcionarios más profesionales y mejor preparados en los asuntos de la administración pública. “Esta profesionalización aparecía de manera paulatina a medida que el ejecutivo desplazaba al partido y al poder legislativo, para que la negociación política fuera más eficaz. La circulación de la elite gobernante fue haciéndose cada vez más cerrada y la plataforma partidista para llegar a los altos puestos de la administración pública fue cada vez menos necesaria. La formación más técnica, cercana a los nuevos requerimientos de la programación y la planeación se convirtió en la fuerza negociadora de la clase dirigente”.¹⁹⁰

La ley de 1958 se encuentra más acorde no sólo con el artículo 90 de la Carta Magna que preceptúa que será el Congreso de la Unión a través de una ley el que establezca el número de Secretarías y la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada una de ellas, sino también con algunos de los textos constitucionales que han regulado la vida jurídica del país,—el artículo 86 de la Constitución de 1857 y del 33 de las leyes centralistas de 1836— es la propia ley no un reglamento la que debe encargarse de hacer las distribución de materias entre los distintos organismos de la administración

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 117.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 98.

pública centralizada.¹⁹¹ La Ley tenía por objetivo propiciar una mayor eficacia administrativa para proporcionar soluciones adecuadas a los problemas cada vez más complejos que planteaban el incremento de la población y la amplitud de las tareas sociales y económicas del país. Para Flores (1988) estaba claro que “las adecuaciones que sufrió la administración pública para enfrentar y solucionar las demandas fundamentales, después de 18 años de una rápida expansión industrial, hicieron redefinir sus estructuras internas bajo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Esta ley trajo los más importantes cambios en la administración pública central desde la época cardenista, sobre todo en el sector económico y en las unidades de programación global del sector público”.¹⁹²

Con el propósito de mejorar y hacer más eficiente la organización del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con la variedad de actividades a que el desarrollo del país obliga a la administración pública, el Presidente de la República Adolfo López Mateos, con fecha 10 de diciembre de 1958, envió a la Cámara de Senadores el proyecto de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que, después de su debate en el Congreso de la Unión, había venido a derogar el Ordenamiento que estuviera vigente hasta el 1º de enero de 1958.¹⁹³

En 1958, se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para dar origen a la Secretaría de la Presidencia y a la Secretaría de Industria y Comercio y hay una separación funcional entre la Secretaría de Comunicaciones y la de Obras Públicas. Se reconoce la existencia de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y Distrito Federal. Además, en esa época se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.¹⁹⁴ En palabras de Rives (2013):

¹⁹¹ Horacio Castellanos Coutiño, “Comentarios a la ley de secretarías y departamentos de estado de 24 de diciembre de 1958”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 135.

¹⁹² Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 244.

¹⁹³ César Izaguirre Rojo, “La nueva ley de secretarías y departamentos de Estado”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 143.

¹⁹⁴ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 31.

[...] se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional facultándola para vigilar y administrar los bienes de la nación, controlar financiera y administrativamente las operaciones del sector paraestatal, intervenir en las adquisiciones del gobierno federal entre otras; la Secretaría de Economía es sustituida por la de Industria y Comercio otorgándole atribuciones para intervenir en la producción, distribución y consumo, fomentar el comercio exterior, otorgar protección y fomento a la producción industrial, promover la industrialización de productos pesqueros, fijar precios máximos, dada la importancia que adquiriría este tipo de actividades; se separaron las funciones de lo que hasta ese momento fue la SCOP, dando lugar a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y a la de Obras Públicas. Se creó la Secretaría de la Presidencia para contar con un plan general de gasto público e inversiones del ejecutivo federal, planeación de obras, proyección del desarrollo regional entre otras. Se fusionó en una dependencia lo relativo a los recursos hidráulicos, agricultura y ganadería. También se creó el Departamento de Turismo tratando de reforzar la entrada de divisas por este concepto y separando esta facultad de la Secretaría de Gobernación. La Secretaría del Trabajo intervendría en el equilibrio de los factores de la producción.¹⁹⁵

La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en 1958, establece la estructura de la administración pública federal quedaba establecida con 15 secretarías y 3 departamentos administrativos. Por lo que se: “[...] que estableció 15 secretarías: 1) Gobernación; 2) Relaciones Exteriores; 3) Defensa Nacional; 4) Marina; 5) Hacienda y Crédito Público; 6) Patrimonio Nacional; 7) Industria y Comercio; 8) Agricultura y Ganadería; 9) Comunicaciones y Transportes; 10) Obras Públicas; 11) Recursos Hidráulicos; 12) Educación Pública; 13) Salubridad y Asistencia; 14) Trabajo y Previsión Social; y 15) Presidencia. Los departamentos incluidos fueron: 16) Asuntos Agrarios y Colonización; 17) Turismo; y (18) Distrito Federal”.¹⁹⁶

Dicha Ley señalaba también el traslado de direcciones y departamentos especializados de algunas dependencias a otras y en el caso de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta secretaría desaparece para

¹⁹⁵ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., p. 311.

¹⁹⁶ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit. p. 244.

ser absorbida por la de Patrimonio Nacional.¹⁹⁷ Mención aparte merece la creación de la Secretaría de la Presidencia, facultándola, entre otros aspectos, para formular un plan general del gasto público e inversiones del Ejecutivo Federal, la planeación de obras y la proyección del desarrollo regional. Como parte de su estructura, se constituyó, en 1960, la Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales, para controlar el ejercicio de los programas, la aplicación de fondos y el apego a los subsidios. Además, se estableció la Oficina del Plan General de Gasto Público, encargada de efectuar las proyecciones necesarias orientadas a obtener una mayor eficiencia del gasto.¹⁹⁸

La nueva reestructuración importante fue en el área presupuestal y financiera del Ejecutivo Federal, con el fin de mejorar la coordinación, la planeación y el control de las entidades paraestatales, de este modo:

Se creó la Secretaría de la Presidencia, para ocuparse de la planeación del gasto público y la autorización de las inversiones públicas; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transformó en la Secretaría del Patrimonio Nacional; la Secretaría de Economía fue sustituida por la Secretaría de Industria y Comercio; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se dividió en dos, para quedar, por una parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y por la otra, la Secretaría de Obras Públicas. Por su parte, el Departamento Agrario cambió su denominación por Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y se creó el nuevo Departamento de Turismo.¹⁹⁹

En primer lugar, la Secretaría de Patrimonio Nacional, que vino a sustituir a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, respondía plenamente a la idea de control que el régimen deseaba imprimir en las inversiones públicas, y en el manejo y preservación de los recursos de la nación. En particular, en el orden del sector paraestatal que, especialmente en este sexenio, crecía de manera considerable:

¹⁹⁷ César Izaguirre Rojo, "La nueva ley de secretarías y departamentos de Estado", *op. cit.*, p. 143.

¹⁹⁸ Roberto Rives Sánchez, "La administración pública en el periodo 1953-1970", *op. cit.*, p. 509.

¹⁹⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, pp. 31-32.

Correspondió a la Secretaría de la Presidencia el estudiar las modificaciones que debían hacerse a la administración pública. Singular importancia revistió la reforma que durante este período se hizo al Artículo 123 constitucional para establecer el Apartado B, mediante el cual quedaron reguladas constitucionalmente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, además de la reglamentación que de ellas se hizo a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.²⁰⁰

En segundo lugar, “la Secretaría de la Presidencia sería el órgano coordinador de la planeación y la programación, según acuerdo presidencial del 2 de agosto de 1961. El fin perseguido era acabar de una vez por todas con las improvisaciones y emprender tareas cuya viabilidad y rendimiento efectivo estuvieran garantizados de antemano. En tercer lugar, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, existente desde 1961, se dividió para dar paso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.²⁰¹ Por su parte, la Secretaría de Obras Públicas, que ahora separada de la de Comunicaciones tenía como encargo de acometer con acopio de recursos y mediante cuidadosa planeación de obras de fomento e interés general, armonizando el motivo social de su demanda, la jerarquía administrativa que las promueve y circunstancias en que se realicen.

Por último, el Departamento de Turismo “fue creado para mejorar la promoción de una actividad que además de redundar en un incremento económico de consideración, culturalmente resultaba en beneficio de la República. Asimismo, la Secretaría de Economía fue sustituida nuevamente por la de Industria y Comercio, a la que se le encomendó el fomento de la producción pesquera y el apoyo a los complejos industriales”.²⁰² Asimismo, en esa materia en 1961 se había expedido ya la Ley Federal de Turismo y creado el Consejo Nacional de Turismo como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades en este sector. Este consejo a su vez constituyó el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas para realizar estudios

²⁰⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 406.

²⁰¹ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *op. cit.* p. 322.

²⁰² *Ibidem.*

socio-económicos sobre turismo; y se elaboró el Catálogo Turístico Nacional con el objeto de que sirviera para orientar la planeación e inversión en turismo.

En adición a la reforma de esta ley, se fueron dando transformaciones en la estructura y funciones del aparato administrativo, tales como el acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal que dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboran sus programas de inversiones. Cabe señalar que estos programas se adhieren después al “Plan de Acción Inmediata, 1962-1964”, para lo cual, en 1962, se estableció la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, con la encomienda de elaborar planes nacionales de corto y largo plazo, buscando con ello dar coherencia a las actividades conjuntas del sector público.²⁰³

Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959)

La seguridad social de los servidores públicos estará a cargo de un organismo específico, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) normado por la respectiva ley orgánica. Además, se creó un fondo nacional para la vivienda con el fin de proporcionar ésta a los empleados públicos.²⁰⁴ Creado conforme a la ley del 31 de diciembre de 1959, el ISSSTE, vino a sustituir a la Dirección de Pensiones Civiles fundada en agosto de 1925, para prestar servicios sociales a los trabajadores adscritos al sector público, a ciertas empresas estatales y al personal que laboraba en los gobiernos de los Estados.²⁰⁵ La creación del ISSSTE es una verdadera conquista para la burocracia en sus derechos laborales, pero al mismo tiempo, una herramienta de control político y de dominación del poder ejecutivo hacia sus servidores públicos:

²⁰³ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, *op. cit.*, pp. 510-511.

²⁰⁴ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV, op. cit.*, p. 158.

²⁰⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976, op. cit.*, p. 516.

Las personas protegidas por el ISSSTE son los trabajadores al servicio de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales; los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo sean incorporados al régimen; los pensionistas de las entidades y organismos públicos y los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas; esposa o compañera, hijos menores de 18 años y el padre y madre del trabajador o del pensionista.²⁰⁶

El financiamiento para la operación del ISSSTE proviene de aportaciones bipartitas del gobierno y de los trabajadores. Con esta distribución la institución se convierte en una corresponsabilidad del Estado y de sus trabajadores. Para López Rosado (1980): “Las entidades y organismos públicos cubrían al ISSSTE, como aportación, los siguientes porcentajes sobre el equivalente al sueldo básico de los trabajadores; 6 % para el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; 0.75 % para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como el 0.6 % para los servicios y de indemnización global”.²⁰⁷

La cuota de los trabajadores que laboraban en el sector público representaba el 8 % del sueldo básico, distribuida en 2 % para el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y 6 % para tener derecho a las prestaciones sociales y a la indemnización global. Los pensionistas debían aportar el 4 % de su pensión para tener derecho al seguro de enfermedades no profesionales para él y sus familiares. El ISSSTE fue una gran conquista para la burocracia y el mejoramiento de la seguridad social para ellos y sus familias.

Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962)

Fue tal la expansión del sector paraestatal que para fines de 1962 se expidió la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas con Participación Estatal, debido a que

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 517.

ese sector manejaba tanto o más recursos públicos que el gobierno federal y había que controlar sus programas de inversiones.²⁰⁸ De acuerdo con Guerrero (1989):

La ampliación de la actividad del Estado produjo en 1962 la aparición de nuevas instituciones, tales como la Comisión Nacional Consultiva de la Pesca. Para adquirir el control y fomentar lo referente a la investigación, exploración y uso del espacio aéreo, con fines pacíficos, fue creada la Comisión Nacional del Espacio Exterior. También en este año nacieron el Instituto Nacional de Investigaciones Catastrales y Urbanas, y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. Finalmente, en 1963 fue creado el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas.²⁰⁹

En resumen, la administración pública durante la época de López Mateos se reencontró con los grandes principios revolucionarios porque, como lo declaró el propio presidente de la República de entonces, gobernó a la “izquierda de la *Constitución*”.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963)

El reconocimiento de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado fue una ruta larga en el siglo XX, porque en la etapa posrevolucionaria no contaba con un instrumento legal que regulará sus actividades con el Estado. Tanto en 1931 con la Ley Federal del Trabajo y en 1934 con el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, solo en 1938 el Estatuto de Cárdenas la burocracia empezó a ser reconocida como servidores del Estado. Por ello, no es aventurado señalar que la burocracia habrían de ser “expulsados del derecho del trabajo”. De acuerdo con Campero Cárdenas (2010):

²⁰⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 146.

²⁰⁹ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, p. 557.

No obstante que la Ley Federal del Trabajo de 1931 en su artículo 2º prevenía con “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil”. Tal circunstancia no ocurriría sino hasta que el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un acuerdo administrativo sobre su organización y funcionamiento del *servicio civil*, publicado el 12 de abril de 1934. No fue sino hasta el 5 de diciembre de 1938 cuando el presidente Cárdenas, a través de una iniciativa de ley, determinó que: “la relación jurídica entre el Estado y sus servidores sería una relación de trabajo”. La expedición del Estatuto de los Trabajadores del Trabajo de 1931. Diez años después, el 4 de abril de 1941 el presidente Manuel Ávila Camacho sin modificar los principios fundamentales, promulgó un nuevo estatuto.²¹⁰

Tanto el Estatuto de 1938, expedido por el presidente Cárdenas, como el de 1941 del presidente Ávila Camacho, “establecieron las bases y principios esenciales en los que sustentarían las relaciones de trabajo de los empleados del servicio del Estado. Correspondió al presidente Adolfo López Mateos, enviar al poder legislativo, en 1959 un proyecto para adicionar el artículo 123 siendo aprobado en 1960. Tres años después, en diciembre de 1963, sería aprobada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *DOF* el 28 de diciembre de 1963”.²¹¹

La iniciativa de Ley del Instituto de los Trabajadores al Servicio del Estado fue presentada por el presidente López Mateos el 5 de diciembre de 1959. Ésta sería el segundo instrumento legal con sus relaciones con sus trabajadores; asimismo, tiene mucho del antiguo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 1941, 18 años después. “El 19 de diciembre de 1963 fue expedida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado 123 constitucional, que abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del año de 1941”.²¹²

²¹⁰ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración pública paraestatal*. Tomo IV, *op. cit.*, p. 158.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, *op. cit.*, p. 482. Durante el gobierno del presidente Echeverría fue objeto de reformas para crear el Fondo de Vivienda ISSSTE, beneficiar a quienes están o vayan a jubilarse o pensionarse y ampliar el monto de los préstamos hipotecarios otorgados a los trabajadores y las exenciones de impuestos federales correspondientes.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del Apartado B del artículo 123 constitucional, después de clasificar a los trabajadores como de *confianza* y de *base*, señalaba para estos últimos los requisitos esenciales para su ingreso y permanencia en el servicio, además de reconocerles su pleno derecho a sindicalizarse y a usar la huelga como instrumento legal en defensa de sus intereses, así como para participar a través de sus representantes, en la discusión de los problemas que les afectan.²¹³ Más que un avance en los derechos de los trabajadores al servicio del Estado vuelve a considerar a los trabajadores en *confianza* y de *base* una interpretación más política y con claros tintes clientelares de patronazgo presidencial. Esta ley no introduce una carrera administrativa como el servicio civil de carrera, no obstante que mejorara algunas acciones de profesionalización como la capacitación en el trabajo.

Burocracia y relaciones laborales

Con el documento expedido por el general Abelardo Rodríguez sobre el “Acuerdo de Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, del 9 de abril de 1934, que sirvió de antecedente al *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, promulgado durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas y luego modificado en 1941, durante la administración del general Ávila Camacho, los empleados públicos de base (baja burocracia) adquirieron el derecho de formar sindicatos y de recurrir a la huelga en defensa de sus intereses, así como otras prestaciones relativas a pensiones y jubilaciones; préstamos a corto y largo plazo; servicios de seguridad social y otras más, que quedaron plasmadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, del 19 de diciembre de 1969, reformada después para crear el Fondo de la Vivienda ISSSTE.²¹⁴

Afirmaba López (1980) que hasta que el general Abelardo Rodríguez, al finalizar su gobierno, expidió el Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil, el 9 de abril de 1934, el reclutamiento y selección de empleados públicos tuvo como fundamentos legales los preceptos contenidos primero en

²¹³ *Ibidem*, p. 546.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 544.

la *Constitución* de 1857 y luego refrendados en la Constitución de 1917, en particular en su artículo 32, el cual señalaba lo siguiente:

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.²¹⁵

Además de este requisito formal, para acceder a los cargos públicos durante esa época, era necesario reunir a otra serie de circunstancias de diversa índole. La estructura burocrática del Porfirismo subsistió, aunque gradualmente mermada, hasta que el general Victoriano Huerta fue expulsado del país y las fuerzas del constitucionalismo llegaron al poder, con lo que virtualmente desaparecieron los últimos vestigios del viejo régimen. Los frecuentes cambios de gobierno que caracterizaron los años subsecuentes, vinieron acompañados casi siempre por desplazamientos, a veces en masa, de los empleados públicos y su arraigo y permanencia resultaba una empresa difícil y a veces riesgosa. Cada vez que un caudillo militar lograba dominar por algún tiempo cierta porción de territorio, distribuía los cargos políticos y militares entre sus partidarios. Aún después de que Venustiano Carranza logró establecer su autoridad en la mayor parte de la República y promulgó la Constitución de 1917, la estructura administrativa no pudo regularizarse de inmediato,²¹⁶ debido a que prevalecía el sistema de botín y el sistema de despojo como formas del patronazgo militar. Para López Rosado (1980):

Bajo el gobierno del general Álvaro Obregón la organización administrativa comenzó a tener cierto grado de permanencia y ya puede encontrarse alguna continuidad en los puestos civiles y militares, como consecuencia del apoyo que este grupo triunfante daba a sus partidarios, quienes a su vez lo mantenían en el poder. La estabilidad era más aparente que real, porque por mandato constitucional había que renovar al presidente, que para conseguir ser electo,

²¹⁵ *Ibidem*, p. 496.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 496-497.

requería de un grupo numeroso de partidarios, que a su vez recibirían como recompensa el acceso a los altos cargos administrativos y militares. El absoluto desamparo de los empleados públicos respecto a los mecanismos legales para obtener y conservar su fuente de trabajo fue creando un clima de inquietud que condujo a plantear la necesidad de fijar con claridad sus derechos, al igual que a los demás trabajadores a quienes protegía el artículo 123 constitucional. Por primera vez, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de Servicio Civil de 1934, regulaba la relación contractual entre los empleados públicos y el Estado; limitó el derecho presidencial de nombrar a los empleados y estableció procedimientos para integrar el personal por selección basada en la amplitud y el mérito y estipuló también la permanencia en el puesto; las remociones debían depender de causas justas debidamente comprobadas, ante una comisión del servicio civil.²¹⁷

El general Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto Jurídico de 1938, para distinguir en el artículo 4º a dos tipos de servidores públicos: los de *confianza* y los de base. De acuerdo con López Rosado (1980):

Respecto del personal de confianza (los cuales era un grupo reducido que incluía los cuatro funcionarios más altos de cada secretaría y a sus secretarios particulares), incluyó a los miembros del servicio consular y diplomático, ciertos altos empleados financieros, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como a todos los trabajadores de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina. Los trabajadores de las empresas descentralizadas siguieron sujetos a la Ley Federal del Trabajo y, por tanto, fuera del Estatuto.²¹⁸

A excepción de los mencionados, todos los demás empleados y funcionarios quedaron considerados como de base. Siguiendo con López Rosado(1980):

Con el objeto de asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores de base, la ley estimulaba la organización de sindicatos, y dentro de ellos existía la cláusula de exclusión. Aunque el Estatuto estableció la libre contratación de los

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 497-498.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 498.

empleados por parte del gobierno, en la práctica este derecho estuvo limitado por la intervención de los sindicatos para participar en esos nombramientos. El Estatuto de 1941 introdujo una nueva característica en los procedimientos para elegir al personal, al establecer que los empleados de base presentaran examen de competencia cada 2 años. Los reprobados tomarían cursos obligatorios de capacitación, impartidos por las escuelas de las diversas dependencias administrativas.²¹⁹

A finales de 1959, el presidente Adolfo López Mateos promovió la modificación del artículo 123 constitucional, agregándole el inciso B, relativo a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito Federal y Territorios. “La fracción IV señalaba que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y para ello el Estado organizaría escuelas de administración pública. Mientras que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, del 29 de diciembre de 1963, abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedida el 17 de abril de 1941”.²²⁰ Con este instrumento legal el personal de base, *baja burocracia*, amplió y mejoró sus condiciones laborales y su régimen de seguridad social, mientras que el personal de confianza (media burocracia) siguió formando parte del patronazgo por el nombramiento discrecional del otorgamiento de cargos públicos a sus favoritos.

Sector paraestatal en el desarrollo estabilizador

En la presidencia de Adolfo López Mateos se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en el año de 1959. También para ayudar a estabilizar los precios de la canasta básica se transforma Ceimsa a Conasupo (DOF, 25 de marzo de 1961). Para la venta de subsistencias público se establecieron en 1961 la Distribuidora Conasupo y

²¹⁹ *Ibidem.*

²²⁰ *Ibidem*, pp. 498-499.

la Compañía Rehidratadora de Leche (después denominada Leche Industrializada Conasupo). También para apoyar algunos cultivos se crearon algunas entidades como el Patronato del Maguy (1960), Cordemex (1961), Azucarera de la Chontalpa (1961) y la Compañía Industrial de Atentique (1962). Para impedir que se cerrara una importante fuente de empleo del Estado adquirió Ayotla Textil (1959), a través de Nacional Financiera.²²¹ Para Campero (2010):

Otro aspecto que obtuvo cada vez mayor importancia fue la producción de insumos para fabricar bienes de capital. Por tal motivo, se dio relevancia a la intervención estatal como: Fundiciones de Fierro y Acero (1962), Torres Mecianas (1962), Mexicana de Autobuses (1959), Vehículos Automotores Mexicanos (1965) y Astilleros de Veracruz (1962). Además, el Estado compró por medio de Nacional Financiera la totalidad de las acciones de Toyoda de México, S.A., porque no operaba de forma satisfactoria y le modificó la razón social a Siderúrgica Nacional, S.A. en 1961.

Por otra parte, para beneficio social se establecieron dos importantes organismos: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (1961) y la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito (1960). En 1960 también se adquirieron la totalidad de las acciones de la Compañía Operadora de Teatros, por cuanto el cine era uno de los instrumentos más poderosos de difusión de la cultura. El Banco Nacional Cinematográfico, S.A. adquirió también a Cinematográfica Cadena de Oro, S.A., e Inversiones Reforma, S.A., las cuales junto con la Compañía Operadora de Teatros integraron el grupo COTS, que en el año de 1976 contaba con aproximadamente 360 salas.²²²

También destacan diversos fideicomisos como respuesta parcial a las peticiones de materia de vivienda, entre otros: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (1962), Fondo de Garantía y Apoyo de los Créditos a la Vivienda (1961), Conjunto Habitacional Vista Hermosa (1963), Conjunto Habitacional Presidente Kennedy (1964), Artes Gráficas (1964), Conjunto Habitacional Mixcoac (1964), Conjunto Habitacional Lindavista-Vallejo (1964).²²³

²²¹ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV, op. cit.*, pp. 196-197.

²²² *Ibidem*, pp. 198-199.

²²³ *Ibidem*.

Un creciente sector paraestatal fue creado con empresas públicas para fortalecer las políticas del gobierno de López Mateos.

El desarrollo estabilizador en el patronazgo presidencial

La estrategia de industrialización que México eligió fue el modelo de sustitución de importaciones que suponía reducir las importaciones del exterior y crear sus propias cadenas productivas, para lograr un crecimiento económico alto y prolongado. Como producto del proceso de crecimiento económico fueron apareciendo problemas en otros sectores, como fueron en la producción agrícola e industrial. Fue más evidente en los desequilibrios del sector externo, que afectó de manera directa la riqueza social como parte de una inadecuada distribución social. En el periodo comprendido entre las décadas de 1940 y 1960, la economía mexicana logró el llamado *milagro mexicano* con un promedio de tasa anual del 6 % de crecimiento económico, solo comparable con otras economías avanzadas del mundo.²²⁴

La Segunda Guerra Mundial dejó experiencias y convicciones en la mentalidad de la clase gobernante mexicana en un régimen de partido hegemónico. Una de las más importantes fue la certidumbre que la industrialización había sido la vía adecuada para alentar el crecimiento económico, crear empleos y mejorar la distribución del ingreso nacional fue sin duda la más importante. México había salido de la guerra con un sector industrial acostumbrado a trabajar a plena capacidad y con experiencia del mercado latinoamericano.²²⁵ La segunda mitad del decenio de 1930 es conocida como la época del gran despegue económico de México. La otra enseñanza que no fue atendida oportunamente, era que la industrialización debía haber sido apoyada con un desarrollo social amplio en un segmento cada vez más creciente de segmentos de clase media y una apertura política por el surgimiento de nuevas expresiones políticas en el país. De acuerdo con Medina Piña (2017):

²²⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 50.

²²⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 128.

Al concluir el decenio de los sesenta México contaba con una imagen externa de país privilegiado. A lo largo de seis lustros de estabilidad política, había logrado ensanchar la economía de tal modo que era la envidia de los países de similar tipo de desarrollo. En los últimos años la tasa de crecimiento promedio había sido excepcional y se había logrado con la estabilidad interna de precios y del tipo de cambio. [...] De país agrario y predominante rural, se encontraba en tránsito hacia una nación urbana e industrial; de haber tenido una economía en que dominaban las actividades primarias, éstas pasaron a segundo plano en su participación en el Producto Interno Bruto y como fuente de ocupación de mano de obra.²²⁶

En el periodo comprendido de 1935 a 1975, pero particularmente el tramo que va de la conclusión de la Guerra Mundial hasta finales del decenio de 1970, que dio lugar a que se hablara de un *milagro mexicano*. El crecimiento económico de ese periodo, calificado como espectacular, no se dio de acuerdo con un cuadro de fórmulas preconcebidas, conforme a un modelo de crecimiento previamente determinado. Al periodo que ese extiende a lo largo de 40 años a partir de 1935 convencionalmente se le divide en tres tramos a saber: 1) crecimiento con inflación (1935-1956); 2) crecimiento con estabilidad de precios internos y del tipo de cambio, época del *milagro mexicano* (1956-1972) y 3) disminuye la tasa de crecimiento y se torna en forma negativa acompañada con inflación (1972-1982).²²⁷ “Durante ese lapso de cuatro decenios, el creciente papel económico del Estado fue la pieza fundamental para el crecimiento económico. De hecho, los gobiernos revolucionarios fueron tomando medidas institucionales y coyunturales de manera pragmática, orientados por las consecuencias de su propia acción y tratando de adaptarse a las cambiantes circunstancias externas. Esta actitud, ajena a modelos, siempre atenta a lograr equilibrios que permitieran la estabilidad interna, contribuyó a configurar las políticas económicas y sociales que dieron forma al “milagro mexicano”.²²⁸

De acuerdo con Medina (2017), de forma resumida, se puede considerar que estas tres etapas se caracterizaron por responder a un modelo de

²²⁶ *Ibidem*, p. 172.

²²⁷ *Ibidem*, p. 132.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 131-132.

crecimiento autogenerado y cuyos principales rasgos fueron los siguientes: “1) importante presencia e intervención del Estado en la economía; 2) destacado papel social del Estado; 3) aliento mediante una baja fiscalidad y una alta protección arancelaria a la industria y a la agricultura; y 4) amplios déficits presupuestales financiados, al principio, por la expansión monetaria y, después, por el ahorro interno y externo”.²²⁹ En estas tres etapas el crecimiento de la estructura de la administración pública y de la burocracia fue incrementándose de manera progresiva y representativa.²³⁰

El intervencionismo estatal experimentó cambios importantes en los años posteriores. En el marco de una suerte de equilibrio inestable entre una concepción que asigna al Estado la función central del desarrollo económico y una concepción más ortodoxa que impugnaba el intervencionismo del Estado en actividades estratégicas, perdió sensiblemente fuerza y el Estado rector se convirtió, sobre todo, en proveedor de infraestructura de bienes y servicios subsidiados, con políticas fiscales ampliamente benéficas para la empresa privada y con un amplio conjunto de políticas proteccionistas.²³¹

El crecimiento del ingreso por persona que resulta de la resta del crecimiento de la población al incremento del producto muestra la igualdad social que se va mejorando. El impacto de la etapa armada de la Revolución se constata en el periodo 1910-1921 en la cual el promedio anual descendió a 0.2 %. En el periodo siguiente, 1921-1935, en que operaban los efectos de la Gran Depresión y 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 %

²²⁹ *Ibidem*, p. 132.

²³⁰ *Ibidem*, pp. 150-151. En política, al igual que en economía, México ingresó a una nueva etapa en la segunda mitad de la década de 1930. Se inició un largo periodo que cubre 30 años, de 1938 a 1968, en el cual se definió una alianza que habría de brindar un poderoso e inédito apoyo social al Estado posrevolucionario. Es el caso de las reformas del partido de la Revolución. Nuevos tiempos mundiales, distintas amenazas internas y externas confluyeron para imponer como necesidad política la ampliación de la alianza implícita en el PNR. Se intentó con éxito convertir esa alianza con grupos burocráticos y políticos, en un frente amplio que incluyera a las nuevas organizaciones sociales que la propia acción del gobierno había alentado mediante la acción agraria y las políticas obreristas.

²³¹ *Ibidem*, p. 258.

anual. En cambio, en los siguientes 40 años, de 1935 a 1975, el producto por persona creció a una tasa anual de 2.9 %.²³²

El modelo de industrialización con desarrollo económico trajo consigo una nueva estructura de la Administración pública para atender los nuevos sectores que requerían de su atención. Fueron creadas nuevas dependencias gubernamentales para contribuir al crecimiento de la industrial del 25 al 34 %. No obstante que la producción agrícola haya descendido del 21 al 11 %, la estructura administrativa coadyuvó en el desarrollo del sector agropecuario. De este modo, la estrategia de industrialización con desarrollo económico debía estar apoyada con instituciones gubernamentales que impulsaran las políticas económicas elegidas.²³³

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970): patronazgo y autoritarismo político

Para Pardo (1993), ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico, y al mismo tiempo, distribuir sus beneficios, se reconoció que la administración podía contribuir no como un mero recurso instrumental, sino de manera activa y determinante. La reforma administrativa entendida de forma aislada y separada de acciones para el mejoramiento de la administración pública, de cualquier manera, era un avance en ese sentido. De acuerdo con Pardo (1993): “Pero no solo eso: al tomarse conciencia de la importancia de contar con un aparato administrativo mejor ajustado, se desprendieron funciones como planeación y coordinación, que cobraron más importancia, ganada en función de la racionalidad y coherencia que debía tener la actividad gubernamental. Amplia el espectro de la participación estatal exigía, como contraparte, programarla y proyectarla en distintos plazos”.²³⁴

Gustavo Díaz Ordaz se hizo cargo del Poder Ejecutivo del 1 de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970. Su administración se caracterizó por

²³² *Ibidem*, p. 131.

²³³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 51-52.

²³⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, op. cit., pp. 123-124.

la continuidad del modelo de desarrollo adoptado desde la década de 1940; por ello, se “elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 que, planteaba modernizar la administración pública ya que ésta era el principal instrumento del gobierno para aplicar su política económica y social. Dado que el país entraría en una etapa de desarrollo programado se debía impulsar la eficiencia administrativa y perfeccionar los instrumentos de ejecución y control”.²³⁵

El hecho es que la personalidad del presidente Díaz Ordaz, lo que Cosío Villegas, llamó el “estilo personal de gobernar”, probó ser un elemento fundamental para los eventos políticos a lo largo del sexenio y las consecuencias posteriores. En contraste del sucesor no pudo ser más marcado que formado: “[...] en la severa escuela política de Maximino Ávila Camacho, Gustavo Díaz Ordaz fue un hombre autoritario, sin carisma y de una profunda actitud conservadora, rasgos exactamente opuestos a los de López Mateos. Secretario de Gobernación de esa época del gran miedo por el triunfo e impacto de la Revolución cubana, fue un político que otorgó valor supremo, a la estabilidad y al principio de autoridad. Algunos consideran que, ante López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz fue considerado como el prototipo de operador político”.²³⁶

Al iniciarse el gobierno de Díaz Ordaz, se había logrado espectaculares avances en muchos aspectos de la vida nacional, pero no había correspondencia en la muy compleja y extensa maquinaria administrativa. Aunque las entidades oficiales habían podido conducir con éxito sus tareas, pero era evidente también que la organización era obsoleta y que los sistemas de operación estaban gastados. Se decidió hacer un examen riguroso de la administración, porque se requería una planeación técnica que garantizara el mejor uso de los recursos públicos, mediante la jerarquización óptima del gasto público. Planeación y programación se convertirían en referentes indispensables del proceso de modernización administrativa.²³⁷

Durante el periodo de gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), no heredaba problemas económicos serios, en cuanto a los objetivos

²³⁵ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, *op. cit.*, p. 516.

²³⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 206.

²³⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 139.

del desarrollo estabilizador se habían alcanzado en muy alto grado. En efecto el gasto público, aunque financiado marcadamente en fuentes externas y diversas, era a finales del sexenio anterior elevado. Ello, entre otros factores, propició un crecimiento en el Producto Nacional Bruto cuya tasa del diez por ciento era la más elevada desde 1964; en tanto que el volumen de negocios se había duplicado y en el mercado de valores en 1964, registraba la tasa de crecimiento más elevada en el mundo.²³⁸ La Administración pública federal no sufrió cambios considerables; sin embargo, fue a partir de este momento cuando se empezó a gestar en forma sistemática el proceso de reforma administrativa.²³⁹ Por ello:

En su gobierno se propuso un severo examen de la administración pública, con objeto de sugerir las reformas que hicieran de ella un instrumento real para el desarrollo económico y social del país. Por ello, en 1965 nace la Comisión de Administración Pública (CAP) encargada de cumplir el mandato de la fracción IV del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1958. La creación de la CAP representa “un hecho de gran importancia dentro de la administración pública mexicana, ya que a partir de ella pudo considerarse la reforma administrativa como un proceso continuo y sistemático”. La Comisión estuvo subordinada a la Secretaría de la Presidencia, desde donde empezó a generar todo un ambiente de modernización en las estructuras gubernamentales.²⁴⁰

El 23 de febrero de 1965 se publicó la reforma que efectuaba, desde la *Constitución*, algunas distinciones importantes para la administración de la política penitenciaria del país. En primer término, señaló en el artículo 19 que la prisión preventiva se llevaría en un lugar distinto del de la extinción de las penas. Además, se concedió a los gobiernos federales y de los estados organizar el sistema penal sobre el trabajo y capacitación como medios de readaptación social. Se señaló que las mujeres estarían separadas de los hombres

²³⁸ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 254.

²³⁹ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, op. cit. p. 324.

²⁴⁰ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 263.

en la compurgación de las penas. Por último, también se contempló en esta reforma que la Federación y los gobiernos de los estados establecerían instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores.²⁴¹

En apoyo de la industria petrolera y con la finalidad explícita de realizar investigaciones sobre la materia, “en agosto de 1965 se fundó el Instituto Mexicano del Petróleo, en tanto que, para estimular la producción agropecuaria, en marzo de ese mismo año se había formado el Banco Nacional Agropecuario. Su política estaba orientada, preferentemente, a favorecer a los sectores campesinos más débiles”.²⁴²

Por su parte, en el primer informe de gobierno, en septiembre de 1965, el presidente Díaz Ordaz señalaba la “falta de actividad en el sector público, como consecuencia de los cambios de funcionarios”. Por lo que fijaba su postura sobre la permanencia de los servidores públicos: “El cambio de funcionarios públicos si causa trastornos, pero siempre será preferible soportar las dificultades de la renovación de los hombres, a sufrir *los problemas que acarrearía su prolongada permanencia en los puestos públicos*”.²⁴³ En el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, quedó claro que la administración pública aparece como el medio principal para aplicar la política económica y social, mediante los inicios de una reforma administrativa, que tendría repercusiones en la organización y funcionamiento del aparato administrativo. Para Pardo (1993):

Se propuso llevar a cabo la modernización administrativa en dos grandes campos: el primero, de carácter más general, referido a la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las entidades públicas. El segundo, referido al ámbito interno de cada entidad, para elevar su eficiencia y productividad e intensificar la capacitación de su personal. La modernización administrativa incluía tareas relativas a la programación y planeación de actividades del sector público que debían ser flexibles y sólo incluir normas indicativas para el sector privado.²⁴⁴

²⁴¹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 67.

²⁴² Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., p. 263.

²⁴³ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 502 (cursivas mías).

²⁴⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 94.

En este contexto, la reforma de la administración pública fue una prioridad en el gobierno de Díaz Ordaz. Al respecto, declaraba el presidente Díaz Ordaz: “Se ha iniciado un severo examen de la Administración Pública, con objeto de proponer las reformas que hagan de ella un instrumento más eficaz para el desarrollo económico social y democrático de nuestro país”.²⁴⁵ En la dinámica de incorporar prioridades administrativas al texto constitucional, facultando al Congreso para legislar sobre dichas prioridades, el 13 de enero de 1966 se conoció públicamente la reforma constitucional que estableció la facultad del Congreso para legislar sobre lo concerniente a monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación fuera del interés nacional. Así se continuó la adición de materias al artículo 73 sobre facultades del Congreso, en este caso se trató de su fracción XXV.²⁴⁶ De acuerdo con Guerrero (1992):

En mayo de 1966, por medio de un contrato de administración dado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional, se constituyó la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo (COVE). Al año siguiente, para administrar las futuras Olimpiadas que se llevarían al cabo en nuestro país, fue instituido el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos con el carácter de organismo descentralizado. También en 1967 se integraron en una sola unidad administrativa, las 19 empresas que formaban a la Comisión Federal de Electricidad y, además, se constituyó a otro organismo paraestatal: Productos Forestales Mexicanos.²⁴⁷

En su segundo informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, en diciembre de 1966, el presidente Díaz Ordaz explicaba la importancia en la implementación de la reforma administrativa en su gobierno. En palabras de Castelazo (2011):

El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es

²⁴⁵ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 499.

²⁴⁶ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 67-68.

²⁴⁷ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, op. cit., pp. 558-559.

evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración.

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que, sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del Poder Público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor los intereses del país.²⁴⁸

En materia jurídica, el 24 de octubre de 1967, el *Diario Oficial de la Federación* incluyó la reforma en la cual se convirtió en prioridad jurídica legislar sobre las características del uso de la bandera, del escudo y de los himnos nacionales. Así se facultó al Congreso para tratar esta materia a nivel de legislación (artículo 73, fracción XXIX-B).²⁴⁹ También la reforma a la Suprema Corte se publicó el 25 de octubre de 1967 y constituye un referente que cambiaría en definitiva la administración del Poder Judicial en 1994. La reforma de 1967 formaba parte del contexto de los 50 años de la Constitución de 1917.²⁵⁰ Mientras que en el cuarto informe de gobierno en septiembre de 1968, ante el Congreso de la Unión, el presidente Díaz Ordaz explicaba los alcances y resultados de la reforma administrativa en su gobierno. Continuando con Castelazo (2011):

Nuestra administración se configuró en épocas pasadas, para afrontar las necesidades de una sociedad y una economía menos desarrolladas; en la actualidad exige una reorganización sustancial, al menos en ciertos aspectos que consideramos primordiales. Seguimos trabajando en la materia con la idea de que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las

²⁴⁸ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 508.

²⁴⁹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 66-67.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 68. Desde 1917 la Suprema Corte de Justicia de la Nación había estado integrada por 11 ministros. No obstante, situaciones derivadas de cargas de trabajo y del crecimiento de casos condujeron a la realización de una reforma constitucional que amplió de 11 a 21 ministros, denominados numerarios, dicho órgano colegiado, además de cinco supernumerarios que formaban parte del pleno en casos de suplencia.

empresas de participación estatal sean, cada vez más, factores eficaces del desarrollo nacional.

No se trata, simplemente, de cambiar de nombre a algunas dependencias o de hacer modificaciones superficiales. El programa abarca los distintos campos en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público; las normas que las rigen; sus sistemas de coordinación; los elementos materiales con que trabajan; el adiestramiento del personal, con respecto a sus derechos, y el sistema de planeación y programación.²⁵¹

Durante el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, dos reformas fortalecieron la condición de ciudadanía: la edad de 18 años para ser ciudadano de la República (artículo 30, fracción II) y la condición de reconocer que eran mexicanos por nacimiento los que fueran de madre mexicana (artículo 34, fracción I). Destaca el contexto histórico en que se vio la reforma publicada el 22 de diciembre de 1969, tomando en cuenta los acontecimientos de protesta social surgidos en los círculos estudiantiles de aquella época que culminaron en el violento episodio del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco.²⁵²

En su sexto informe de gobierno en septiembre de 1970, el presidente Díaz Ordaz que en su gestión se habían “sentado las bases fundamentales” de la reforma administrativa, por lo que fueron “fijados sus objetivos y definidas sus etapas, y se han venido alcanzando las primeras metas” con el fin de que se pueda garantizar “el uso más racional de los recursos con que cuenta el Gobierno Federal”.²⁵³ Por ello, el presidente Díaz Ordaz expresaba en su último Informe de Gobierno que las actividades industriales habían crecido, la electricidad el 14.3 %, manufacturas pesadas 11.6 % petróleo 9.2 % y minería 2.6 %. El sector privado venía respondiendo a los beneficios y estímulos

²⁵¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 515.

²⁵² Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 69-70.

²⁵³ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 521. “Fueron editados el Manual de Organización del Gobierno Federal; el Prontuario de las Disposiciones Jurídicas que rigen el Sector Público; la Guía para la Operación de Almacenes y la Guía para el funcionamiento de las Unidades de Organización y Métodos, que serán las encargadas de estudiar y programar las mejoras administrativas de cada entidad del sector público. Se concluyó el estudio y quedan propuestos los métodos para mejorar los archivos administrativos e históricos”.

que proporcionaba el modelo de desarrollo estabilizador, los gobiernos de la década de 1960 —López Mateos y Díaz Ordaz— fueron periodos de políticas económicas, relativamente conservadoras, que lograron un avance de la economía nacional, aunque el patrón de crecimiento no se ajustaba a las crecientes necesidades sociales del país.

La estabilidad fue la divisa y objetivo de los tiempos y ocupó un lugar primordial en la visión política del sexenio que estaba por terminar. El presidente Díaz Ordaz, en su último informe de gobierno, el primero de septiembre de 1970, dijo: “Hoy más que nunca afirmamos [la] tesis: Estabilidad para el desarrollo y desarrollo para la estabilidad”. El presidente Díaz Ordaz se ufano al término de su gestión de entregar buenas cuentas. De las administraciones de las tres décadas anteriores, la suya fue la que arrojó una mayor capitalización nacional, ya que el PIB en términos reales, deducido el crecimiento demográfico, creció en 46 % de 1960 a 1970.²⁵⁴

En el ámbito político, el movimiento estudiantil de 1968 generó las condiciones para un rápido cambio en el desarrollo político del país. De acuerdo con Medina (2017), y ya para concluir: “el movimiento estudiantil cayó en demandas limitadas y en el fracaso político inmediato por carecer de un partido o grupo organizado que le diera coherencia y dirección. Tanto el Consejo Nacional de Huelga como la Coalición de Maestros —homólogo de aquél por el lado docente— fueron organismos amplios y carentes de homogeneidad”.²⁵⁵ El resultado del nuevo régimen se puso en marcha una estrategia doble, para evitar la aparición de un movimiento similar y encauzar el descontento prevaliente, compuesto por: una reconciliación con las clases medias, sobre todo con su fracción académica e intelectual, y por un reparto de ingresos hacia abajo que fue bautizado como el “desarrollo compartido”.

Reformas administrativas introducidas de 1950 a 1964

En la etapa correspondiente al periodo de 1950 a 1964, se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias federales como el Banco de México y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas

²⁵⁴ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000, op. cit.*, p. 173.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 224.

y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público. Además, de las comisiones de eficiencia, se puede afirmar que al inicio de 1950 en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de una dependencia.

En realidad, se experimentaron pocos cambios durante la década de 1950 a 1964. “En ese lapso se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos (O y M) –sobre todo en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros- pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no pudo tomar en cuenta al conjunto del sector público”.²⁵⁶ Sin embargo, las unidades de O y M serían precursoras después de las reformas administrativas de los periodos de 1970-1976, pero sobre todo del periodo de 1976-1982. Por lo que corresponde al aparato administrativo en la época de Díaz Ordaz, destaca el diseño y puesta en operación del Programa para la Industrialización de la Zona Fronteriza del Norte, autorizándose la libre adquisición de maquinaria y materias primas para facilitar la exportación de los artículos fabricados.

Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964)

Con el apoyo del entonces Instituto de Administración Pública en la gestión de Gustavo Martínez Cabañas, fue conformada una Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública (1964), la cual produjo un dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos.²⁵⁷ La Comisión fue presidida por Andrés Caso Lombardo y los demás miembros fueron: Antonio Salas Ortega, Enrique González Osés, José Murillo Álvarez, Alfredo Pellón Rivero y Juan Víctor Vergés.²⁵⁸

²⁵⁶ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit., p. 82.

²⁵⁷ José Chanes Nieto, “La investigación sobre la administración mexicana”, en *Revista de Administración Pública*, p. 69.

²⁵⁸ Andrés Caso Lombardo *et al.*, “Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 17, diciembre de 1964.

Este *dictamen* fue entregado a Gustavo Díaz Ordaz, en su calidad de Presidencia Electo, en el cual se proponía la creación de una Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos, que posteriormente sirvió de base para el establecimiento de la Comisión de Administración Pública (CAP).²⁵⁹ El dictamen se encuentra presentado en cinco problemas de la administración pública, un apartado de conclusiones, una propuesta y cinco anexos, elaborado por los integrantes de la Comisión. Para una mejor comprensión de los alcances de esta Comisión, al respecto véase la tabla 1.

Tabla 1. Problemas detectados por la Comisión de Normas y Procedimientos

Problemas de la administración pública	Descripción
Reglamentos internos	La mayor parte de las dependencias del Ejecutivo no tienen un reglamento interior y cuando lo tienen, resulta obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias.
El control del presupuesto	Para ejercer el presupuesto de acuerdo con las disposiciones que señala la Ley Orgánica respectiva y su reglamento, las dependencias del Ejecutivo utilizan procedimientos y medios diferentes.
El control de las adquisiciones y los suministros	No existe una verdadera política coordinadora de adquisiciones: las disposiciones al respecto tienden a regular únicamente las compras de artículos de importación o de inversión. La planeación de las adquisiciones es un factor que se deriva en esta materia.
El manejo del personal	El gobierno federal ocupa más de medio millón de trabajadores en sus distintas actividades que representan más del 4 % del PEA. El gran número de trabajadores al servicio del Estado demanda la utilización de sistemas y procedimientos adecuados para controlar y utilizar productivamente este importante sector de la población.
El manejo de la correspondencia y los archivos	Existe un problema en el papeleo en las oficinas públicas es un obstáculo para dar fluidez de los diversos trámites que deben desahogarse. No existen normas precisas para el control de la correspondencia, las formas impresas y los archivos.

Elaboración propia a partir de Andrés Caso Lombardo et al. "Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública". RAP. México, IAP, núm. 17, diciembre de 1964.

²⁵⁹ *Ibidem*, pp. 575-588.

Una vez realizado el diagnóstico de problemas en la administración pública federal, la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública (1964)²⁶⁰ emitió las siguientes conclusiones:

Tabla 2. Recomendaciones de la Comisión de Normas y Procedimientos

Recomendaciones
La estructura administrativa del Gobierno Federal debe adaptarse a la dinámica del desarrollo geoeconómico, mediante el establecimiento de nuevos procedimientos y sistemas.
Es necesario modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de precisarle a cada dependencia del Ejecutivo las atribuciones que le corresponden, de acuerdo con su organización y su especialización
Es indispensable perfeccionar la coordinación entre los distintos órganos de la Administración Pública, y organizarlos de tal manera que posean estructuras jurídico-administrativas similares, con reglamentos interiores homogéneos que les permitan cumplir con las atribuciones que les señale la Ley de Secretarías y Departamento de Estado.
Los sistemas para controlar el presupuesto dentro del Gobierno Federal, son en algunos casos deficientes, por lo que es conveniente adoptar procedimientos contables adecuados y uniformes en las distintas dependencias, con el objeto de tener información oportuna.
Es necesario dictar normas precisas que reglamenten las adquisiciones del Gobierno Federal, que suman la cantidad de 1,320 millones de pesos, para lograr precios adecuados y calidad en los artículos. Asimismo, es indispensable formular programas de adquisiciones que se deriven de los de trabajo; uniformar los sistemas de adquisiciones y abastecimiento y formular cuadros básicos de artículos de consumo general.
La mayor parte de las dependencias del Ejecutivo carecen de controles adecuados para manejar sus almacenes. Es conveniente implantarlos mediante sistemas técnicos, que permitan obtener un uso adecuado de los bienes almacenados y evitar el desperdicio que existe actualmente.
El Gobierno Federal ocupa a más de medio millón de trabajadores. Los sistemas modernos para manejar al personal no han sido adaptados por todas las dependencias oficiales. Subsisten deficiencias que originan que este gran volumen de mano de obra se aproveche en muchas ocasiones en forma inadecuada. Deben constituirse escalafones con base en la eficiencia, con objeto de que la seguridad en el empleo, los aumentos de sueldo y las prestaciones sociales tan justamente obtenidas por los trabajadores al servicio del Estado, no se conviertan en privilegio de grupo.
Es conveniente implantar sistemas uniformes para seleccionar a los candidatos a ocupar plazas en el Gobierno Federal y capacitar a los trabajadores para que puedan desempeñar cargos más calificados.

²⁶⁰ José Chanes Nieto, “La investigación sobre la administración mexicana”, *op. cit.*, pp. 68-70.

El volumen de asuntos despachados por las dependencias del Ejecutivo Federal se incrementa constantemente. No existe coordinación entre los sistemas para controlar el trámite de la correspondencia, los archivos y las formas impresas. Urge un sistema uniforme de control para evitar el papeleo que origina retrasos considerables en el trámite de los asuntos.

La planeación y coordinación de los sistemas y procedimientos administrativos en uso en el Gobierno Federal, es una necesidad inaplazable. No hay una institución que asesore a las dependencias del Ejecutivo sobre la convivencia de implantar nuevos métodos, o bien que coordine los distintos sistemas y procedimientos empleados por las dependencias del Ejecutivo. En consecuencia, se requiere una acción central para planear y coordinar los métodos y sistemas administrativos que requiere el Gobierno Federal para promover más eficientemente el desarrollo económico y social del país”

José Chanes Nieto. “La investigación sobre la Administración mexicana”, *op. cit.*, pp. 68-70.

Al final del documento, propone constituir una Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos a nivel federal, que “tenga por objeto estudiar y proponer sistemas y procedimientos para hacer más eficiente la Administración Pública, elevando la productividad tanto de los trabajadores como de la inversión efectuada en equipo”.²⁶¹ Cabe señalar, que aunque el *Dictamen* de esta comisión no había sido incluido en estudios anteriores, es innegable que se trata de un documento indispensable para conocer la trayectoria del estudio de la administración pública mexicana, así como de las acciones para su mejoramiento y modernización administrativa.

Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965)

En las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entraron en vigor en 1958, “la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales —cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional— a una nueva, la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de

²⁶¹ *Ibidem*, p. 71. “Se propone que esta Comisión forme parte de la dependencia encargada de llevar a cabo la planeación nacional. Estimamos que la parte más difícil del Plan Nacional de Desarrollo es su ejecución, la cual requiere de una administración correcta. La ejecución de los programas, la coordinación y su control, demandan sistemas administrativos eficientes; en consecuencia, la Coordinación de los sistemas de la Administración Pública es parte del Plan Nacional de Desarrollo, y, por lo tanto, creemos que esta Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos deben formar parte del organismo planificador”.

1965, cuando se estableció en dicha Secretaría, la Comisión de Administración Pública (CAP), que esta actividad comenzó a tomar impulso”.²⁶² La CAP inicia los trabajos de reforma administrativa que en la década de 1970 tendrán un impulso vigoroso.²⁶³ La CAP tenía las siguientes funciones:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración.
2. Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
3. Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
4. Obtener una mejor preparación del personal del gobierno.
5. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

En 1965, se establece en nuestro país la CAP, la cual se encargará de la promoción y coordinación de la reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Esta comisión que funciona de 1965 a 1970, fue presidida, desde su inicio, por el licenciado José López Portillo, futuro presidente de México, y concibió la reforma administrativa ligada estrechamente a la programación formal del desarrollo nacional.²⁶⁴ De acuerdo con Fernández Santillán (1980):

La CAP estaba presidida por el Director Jurídico Consultivo e integrada con los directores de Planeación Sectorial y Regional, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública. Se integró originalmente de la siguiente manera: Presidente de la Comisión: José López Portillo; Secretario: Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran: Emilio Mújica, Juan Rodolfo Moctezuma, Gustavo

²⁶² *Ibidem.*

²⁶³ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, *op. cit.*, p. 518.

²⁶⁴ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 85.

Martínez Cabañas y Fernando Solana. El 20 de abril se incorporó a sus trabajos José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre entró a formar parte de la Comisión, Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, también se incorporó Guillermo Velásquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 Pedro Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión, en su calidad de secretario técnico y el 21 de mayo del propio año, Carlos Tello entro a formar parte de la misma.²⁶⁵

Entre paréntesis, le corresponde a José López Portillo encabezar sus trabajos. Creada la CAP su primer esfuerzo consistió en rendir un informe general del Estado en que se encontraba la administración pública federal.²⁶⁶ En 1967 se publicaron los resultados del diagnóstico realizado de 1965 a 1967, conocido como “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública”, donde se propusieron los principios fundamentales que debieran regir la reforma a la administración pública y los principales mecanismos para ejecutarlos.²⁶⁷ De 1967 a 1968, se realizaron estudios para conocer los problemas que a los niveles macro y micro administrativo padecía el sistema de administración pública federal. Como resultado se publicaron unos documentos que contenían lineamientos para el mejoramiento de las unidades de organización y métodos, de almacenes y de adquisiciones en diferentes dependencias del Ejecutivo Federal.²⁶⁸

Posteriormente, la Comisión estableció un secretariado técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que profundizará en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma en el ámbito operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado —señalaba Carrillo Castro— “de los trabajos de la CAP y su Secretariado Técnico, se realizaron estudios y

²⁶⁵ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit., p. 82.

²⁶⁶ José López Portillo, “La reformas administrativa en la administración para el desarrollo en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 644.

²⁶⁷ Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública*. México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974.

²⁶⁸ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, op. cit., pp. 85-86.

proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del gobierno federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones —de apoyo o de administración de recursos— son comunes a todas las dependencias públicas”.²⁶⁹ Por su parte, para García (1983) señala que uno de los problemas más graves detectado por “la Comisión fue la falta de instrumentos para la planeación, por lo que se requería un aumento en la capacidad coordinadora y promotora a través de una serie de mecanismos. Para lograrlo, la CAP consideró conveniente que en cada secretaría y departamento de Estado se creara una unidad de organización y métodos que serían las encargadas de estudiar y programar las mejoras administrativas de cada entidad del sector público”.²⁷⁰

Una de las grandes deficiencias del citado Informe de la CAP, es que no se consideró que el establecimiento del servicio civil de carrera como parte relevante de la reforma administrativa. Las referencias a la administración del personal y su profesionalización fueron limitadas, no obstante que se propusieron acciones para el mejoramiento de los procesos y procedimientos administrativos al interior de la administración pública, esto debido en parte por la hegemonía del partido en el poder y el patronazgo presidencial de entonces.

Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)

Por lo que se refiere al conjunto de las empresas paraestatales, éstas siguieron creciendo en diversos campos de actividad: industrial, comercial y de servicios. Su importancia financiera se reflejó en la composición de las inversiones del gobierno federal, ya que casi el 50 % del total provenía de ese sector. Desde este contexto, se reforma de nueva cuenta, la Ley para el Control de Organismo Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En

²⁶⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 33.

²⁷⁰ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, op. cit., p. 325.

ella se ponía especial atención a la necesidad de programar y coordinar su acción y no tan sólo la de controlar administrativa su funcionamiento, que era el caso de la ley de 1947.²⁷¹

En este periodo, se expidió la segunda Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal el 4 de enero de 1966. En este ordenamiento, se faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para controlar y vigilar tales entidades por medio de auditorías permanentes, la inspección técnica, obtener información para verificar su funcionamiento económico y vigilar el correcto funcionamiento de las disposiciones emitidas por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversión. Asimismo, “la aplicación de las normas presupuestarias fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente del control y vigilancia que realizaran estas dos últimas secretarías en los renglones propios a cada una de ellas”.²⁷²

Sector paraestatal al final del desarrollo estabilizador

En la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz, para impulsar el sector primario se crearon organismos y empresas o el Estado inició su participación en ellos. Destacan la Compañía Industrial Azucarera San Pablo (1968) y la Impulsora de la Cuenca del Papaloapan (1970), Productos Forestales Mexicanos (1968) y Alimentos Balanceados de México (1968). Además del Fondo de Financiamiento Agropecuario (1965) y el Fondo Canelillero (1967). También se amplió y fortaleció el campo de Conasupo (1967), y se creó la empresa Trigo Industrializado Conasupo (1968), después Panificadora Conasupo.²⁷³ La ampliación del sistema de comunicaciones y suministro de partes se logró a través de la rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales de México. Asimismo, continuó el proceso de integración de la red ferroviaria al incorporar el Ferrocarril de Nacozari al del Pacífico y al

²⁷¹ Roberto Rives Sánchez, “La administración pública en el periodo 1953-1970”, *op. cit.*, p. 519.

²⁷² Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, *op. cit.*, p. 368.

²⁷³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV*, *op. cit.*, p. 202.

crearse Ferrocarriles Unidos del Sureste, mediante la fusión de los Unidos de Yucatán y el del Sureste.²⁷⁴

Por otra parte, el desarrollo de la industria petroquímica fue posible gracias a fuertes inversiones que el Estado realizó. Asimismo, con la adquisición de 19 empresas extranjeras de producción de energía eléctrica, cuya administración fue confinada a la Comisión Federal de Electricidad, se dieron pasos importantes para la integración de la actividad industrial. Con objeto de obtener fertilizantes fosfóricos, el gobierno creó la empresa de participación estatal Fosforitas Mexicanas, S.A., la cual además de coadyuvar a la integración de esa actividad vendría a resolver serios problemas socioeconómicos de ocupación en su zona de influencia. Debido a la importancia del zinc y a la obtención de subproductos a partir del mismo, también se creó la empresa Zincamex. Se atendió la producción de abasto, con el fin de sustituir importaciones, se estableció en 1969 la empresa de participación estatal Compañía Exploradora de Asbestos, S.A.²⁷⁵ En 1968 se fundó la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez con el propósito principal de atender el menor abandonado o enfermo, y su oportuna incorporación a la sociedad. En cuanto al desarrollo urbano, la obra más importante iniciada por el régimen fue el Sistema de Transporte Colectivo, creado por Decreto Presidencial del 19 de abril de 1967, publicado en el *DOF* del 29 de abril de 1967.²⁷⁶

En la década de 1960 durante los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, fueron creados en orden cronológico los siguientes organismos: ISSSTE (1960); Siderúrgica Nacional (1960); Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (1961); Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (1961); Administradora Inmobiliaria (1963); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963); Compañía de Luz y Fuerza del Centro (1963); Banco Nacional Agropecuario (1965); Banco Agropecuarios-Norte, Noroeste, Noreste, Occidente, Sur y Sureste (1965); Azufres Nacionales Mexicanos (1967); Industria de Abastos (1967); Sistema de Transporte Colectivo (1967); Siderúrgica las Truchas (1969); Algodonera Comercial Mexicana (1969); Productos Nacional de Semillas (1961); Comisión Nacional de Fruticultura (1961); Productos Forestales Mexicanos

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 203.

²⁷⁵ *Ibidem*, pp. 203-204.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 204.

(1967); Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (1968); Gas Natural de Guadalajara (1968); Fosforita Mexicana (1968); y Alimentos Balanceados de México (1969).²⁷⁷

El patronazgo presidencial: el poder absoluto de los nombramientos

El gobierno de Miguel Alemán endureció su posición respecto a la negociación con los grupos, particularmente con los obreros. Estaba dispuesto a colaborar de acuerdo con las tendencias que se ajustaran a la conducta política prescripta sólo por él y a condenar a las que se apartaran de ella. El sector obrero se vio obligado a sujetarse a las nuevas reglas. Alemán fue más lejos que su antecesor; su relación con los grupos sociales tendió no sólo a darle cauce institucional a las relaciones del poder, sino a favorecer la intermediación de la burocracia, lo que es una muestra de su posición mucho más rígida.²⁷⁸

Lo mismo sucedió con los conflictos laborales. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social apareció como el gran eje de las relaciones obrero-patronales, que moldeó todo un estilo de trabajo cuyas soluciones aparecieron como preestablecidas. La reglamentación laboral (también los contratos colectivos) redujo los conflictos obrero-patronales a fórmulas que servían a los propósitos políticos del Ejecutivo. Otra táctica de relación burocrática fue satisfacer las demandas de vivienda, salud y seguridad mediante organismos creados para tales fines.²⁷⁹

En cuanto a la seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social logró equilibrar su situación económica y mejorar sus servicios mediante un programa de construcciones. Para superar los problemas se hicieron reformas a la Ley orgánica del Instituto en enero de 1947 y febrero de 1948. En ellas se establecieron el aumento de las cuotas en la proporción mínima necesaria para hacer frente a la extensión de los servicios a los familiares de los trabajadores y el aumento de los costos. En materia de vivienda la Dirección

²⁷⁷ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, op. cit., p. 98.

²⁷⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 89.

²⁷⁹ *Ibidem*.

de Pensiones construyó en la ciudad de México los enormes edificios multifamiliares como el “Miguel Alemán” —inaugurado el 2 de septiembre de 1949— y casas en nuevas colonias para los empleados públicos.²⁸⁰

Durante toda la campaña de Alemán y su grupo, se difundió la idea de la obra acabada, la cual alcanzaría rango de dogma en 1960. La generación política siguiente a la alemanista, compuesta en su mayoría por profesionales y técnicos, llegó a considerar perfecto al sistema político. De acuerdo con Medina (2017) a la segunda mitad del decenio de 1960 corresponden los años del deterioro político y la toma de conciencia de que “el crecimiento económico no había llegado al desarrollo pleno, se mantenían los rezagos sociales ancestrales y se habían agregado otros más, producto de la modernidad inducidas durante los años de altas tasas de crecimiento. Los eventos de 1968 sacudieron la conciencia social y fueron un llamado de atención de que algo andaba”. A partir de entonces empezó, a desdibujarse *el milagro económico mexicano*.²⁸¹

En esta época en un lapso muy corto, no más de seis años contados a partir de 1968, no sólo desaparecen en México el optimismo y la seguridad de haber logrado un estadio de estabilidad política y crecimiento económicos únicos y perfectos. Por ello:

Son los años en que las prioridades prevalecientes de tiempo atrás cambian drásticamente: ahora la economía, vía la ampliación del proyecto estatista, quedaría al servicio de la recuperación de la estabilidad política. Intuitivamente la clase política priista percibió, tan pronto el presidente Gustavo Díaz Ordaz entregó el mandato nacional a Luis Echeverría, que la restauración de la credibilidad en su partido y en el gobierno eran los objetivos centrales a conseguir, para lo cual van a acentuar los procedimientos ya conocidos, que habían dado resultado en el pasado, profundizando la intervención estatal en la economía. Esto en lo interno; mientras que, en el exterior, ante los acomodos crecientes de la economía mundial que entraba en un largo periodo de crisis, se reaccionó acentuando el nacionalismo económico y desplegando un novedoso y a la larga contraproducente tercermundismo militante.²⁸²

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 90

²⁸¹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 204.

²⁸² *Ibidem*, p. 205.

Así pues, la trayectoria y las actividades de los políticos mexicanos se desarrollan en el marco de un sistema civil estable de partido dominante. Aunque existen partidos de oposición, ninguno de ellos planteaba una amenaza real para el PRI. Más todavía, en vista del prevaleciente consenso posrevolucionario, casi nunca surge un conflicto ideológico. Aun los partidos de oposición proclaman su adhesión a los objetivos de la revolución. El proceso de reclutamiento político, por otra parte, está igualmente centralizado. El Presidente de la República se halla a la cabeza de una elaborada jerarquía de líderes políticos, en la que cada uno de ellos cuenta con una camarilla de seguidores, algunos de los cuales forman a su vez sus propios grupos, aunque más pequeños. Los cargos públicos, por lo tanto, se adquieren por nombramiento desde arriba (casi siempre sin que en ello intervengan quienes se encuentran al mismo nivel que el “nombrado”). Las elecciones se llevan a cabo, pero apenas como una formalidad que tiene por objeto de la legitimación.²⁸³

Con un breve paréntesis durante la administración del presidente López Mateos (1958-1964) y con esporádicos enfrentamientos con la facción radical del empresariado debido a los intentos gubernamentales de ampliar el campo de la intervención estatal; en 1940-1970, se estableció un acuerdo básico entre el gobierno y los empresarios que tendió a diluir las diferencias entre lo privado y lo público. El exitoso sistema de planeación de ajuste mutuo fue la expresión administrativa clave de la consistencia de la unidad burocrática. Sobre esos años se había dicho que: “lo que era bueno para el Estado era bueno para los empresarios y viceversa”.²⁸⁴

La ausencia de una política de partidos, la institucionalización del Estado intervencionista y el dominio del Ejecutivo y la administración en la elaboración de las políticas públicas determinaron el privilegio de formas de representación corporativa, que con una intervención estatal cada vez más particular tendieron a degenerar en procedimientos más bien clientelistas. De este modo:

De esta matriz institucional se iniciaron otras configuraciones que en el curso de 1940 a 1970 impusieron límites a la dirección de la burocracia política

²⁸³ Peter H. Smith, “La movilidad política en el México contemporáneo”, *op. cit.*, p. 380.

²⁸⁴ Matilde Luna, “La administración estatal y el régimen político”, *op. cit.*, p. 259.

e imprimieron modificaciones sustanciales al pacto social del periodo cardenista. En cuanto al régimen presidencialista y a la unidad burocrática, la reestructuración y consolidación de un poderoso aparato financiero estatal y privado constituyó el germen de nuevas relaciones y tensiones en la organización burocrática, que se manifestaron en periodos de conflictos como pugnas entre la Secretaria de la Presidencia y el eje financiero, el cual alcanzó un alto grado de continuidad e institucionalidad.²⁸⁵

Para Medina (2017), la palabra *estabilidad* había adquirido ambigüedad. Estabilidad política quería decir, en esa época, no que hubiera ausencia de conflicto, sino su aislamiento y control para resolverlo con sus propios medios, pero siempre sobre la base de que no rebasara los cauces de la ley ni atacara la dignidad del gobierno. “Y en el terreno económico, estabilidad implicaba crecimiento sostenido que, de acuerdo con las políticas económicas, comprendía la intervención activa del Estado en la economía, aliento al ahorro privado interno y un prudente endeudamiento externo. De las administraciones de las tres décadas anteriores, la suya fue la arrojó una mayor capitalización nacional, pues el PIB en términos reales, deducido el crecimiento demográfico, creció en 46 % de 1960 a 1970”,²⁸⁶

El presidente Miguel Alemán asumió la presidencia cuando los alicientes económicos creados por la guerra empezaron a perder fuerza. Para 1945, se dejaba sentir de nuevo la competencia de la industria estadounidense que, con menores cargas para apoyar el esfuerzo bélico, reconvirtió sus plantas de la producción de guerra a la de paz. Alemán llegó a la presidencia con un programa económico que hizo hincapié en la producción de bienes agrícolas e industriales mediante el apoyo decidido del Estado, como la mejor vía para combatir la inflación. Se pretendió conciliar el fomento a la producción con el control de la inflación. Este programa, que contaba con el apoyo de las organizaciones obreras y de industriales, incluyó el recurso al crédito externo, bilateral o multilateral, para financiar los programas de inversión gubernamental.²⁸⁷

²⁸⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 267.

²⁸⁶ *Ibidem*, pp. 172-173.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 139.

En diciembre de 1950, se reformó la ley sobre atribuciones del Ejecutivo en cuestiones económicas (que reglamentó la Secretaría de Economía), la cual reguló las actividades industriales y comerciales de artículos alimenticios, efectos y de uso general para el vestido y materias primas para la industria nacional. En esta ley se consignaron por primera vez los precios oficiales para artículos de primera necesidad. Esos fueron los orígenes del gabinete económico, en que el Ejecutivo intervino como promotor y regulador de la economía nacional mediante el funcionamiento selectivo de los sectores que consideraba prioritarios.²⁸⁸

La guerra de Corea terminó en 1952 y ese mismo año asumió la presidencia Adolfo Ruiz Cortines. La paz en oriente lastimó a la economía mexicana en forma parecida a la conclusión de la Guerra Mundial, aunque con menor intensidad. Pero el nuevo gobierno mexicano, no respondió con un activo programa de promoción económica como había sido antes. Los márgenes de acción de la economía mexicana se habían agotado y durante el conflicto coreano prevaleció en México la especulación y el afán de enriquecimiento instantáneo. Pero lo peor de todo fue el recrudecimiento de la inflación, enfermedad recurrente de la economía mexicana que amenazaba ser crónica.²⁸⁹

Las políticas económicas de Ruiz Cortines —pragmáticas y destinadas a evitar primero el deterioro y recuperar el crecimiento después— fueron la base de lo que se llamó *desarrollo estabilizador*. El gobierno de Ruiz Cortines en 1953 inició con la aplicación de políticas ortodoxas, que representaron un regreso a los tiempos de Calles y sus conservadores secretarios de Hacienda. Por ello, se diseñó una nueva estrategia económica a partir de 1954, basada en aumentos importantes del gasto público, que sacrificó el equilibrio presupuestal y el control de la inflación en aras de un mayor impulso a la producción nacional. Pero en 1954 se produjo una devaluación del peso, este evento fue de fundamental importancia para buscar la estabilización económica.²⁹⁰

Al iniciar su periodo presidencial, Adolfo López Mateos se encontró con una situación económica que se deterioraba. Dos años seguidos con una balanza de pagos desfavorables amenazaban seriamente el valor externo de

²⁸⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 70.

²⁸⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 142.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 143.

la moneda. Incluso la estabilidad monetaria interna amenazó con derrumbarse, pues pese a todo se detectaban ya serias presiones inflacionarias. Había que buscar una salida al círculo vicioso devaluación-inflación. La nueva estrategia fue el crédito externo se le concibió como un medio para suplir los recursos que antes provenían del sector exportador, y como complemento del ahorro nacional. En el periodo 1959-1967, el déficit del gobierno federal se financió en casi 90 % con recursos provenientes del ahorro voluntario de los particulares mexicanos.²⁹¹

La burocracia en la senda de la profesionalización en un sistema de patronazgo presidencialista

En un régimen presidencial fuerte, —nos dice Aguilar (2000)— como el mexicano, en donde la presidencia ha predominado políticamente sobre los poderes del Estado federal y sobre los mismos estados federados, el proceso de gobierno ha sido, lógicamente, de carácter unitario (uniforme) y centralizado. De acuerdo con Aguilar (2000):

Éstas han sido también las características propias de la administración pública mexicana, pero con una característica adicional muy importante: en los primeros años del autoritarismo, cuando la competencia democrática era débil, la administración pública —es decir, las actividades que el gobierno emprendía para responder eficazmente por medio de bienes y servicios públicos y sociales a las demandas de los intereses organizados— jugó el papel crucial y legitimador de proveer el apoyo social al gobierno”.²⁹²

²⁹¹ *Ibidem*, p. 145. Durante los años del desarrollo estabilizador, una constante fue la actitud de reserva y distancia frente a la inversión extranjera. La primera parte de este periodo, el sexenio de López Mateos, se distinguió por nacionalizaciones de empresas en manos de extranjeros —la eléctrica y la cinematográfica— y decididos empeños por limitar a una participación minoritaria al inversionista extranjero. Su sucesor, Díaz Ordaz, continuó con esa política, aunque con un mayor y decidido apoyo a favor del empresariado nacional que el desplegado por su antecesor.

²⁹² Luis F. Aguilar Villanueva, “Los retos actuales del estado y de la administración pública en México”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 125.

En el curso de un sexenio de su mandato, todos los presidentes llevan al gabinete a sus más fieles amigos y adictos partidarios. Éstos ocupaban los puestos con los cuales el presidente tiene necesidad de mantener un contacto muy estrecho o que le interesan particularmente. Tales cargos son las secretarías entre otras la de Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público y Gobernación, entre otras. El presidente, de acuerdo con estos colaboradores íntimos, selecciona al grupo de funcionarios más importantes. De este círculo interior se elige al sucesor de la presidencia, porque el presidente según la *Constitución* no puede ser reelecto.²⁹³

Sin embargo, en el gabinete hay también un círculo exterior, compuesto por secretarías y departamentos de menor importancia política. Los funcionarios que ocupan esas dependencias deben su nombramiento, en parte, a sus vínculos personales con el presidente y su elección tiene por objeto satisfacer a los grupos políticos cuyos intereses representan, o bien granjear su apoyo. La estabilidad del círculo exterior depende en gran parte del equilibrio político que había en el momento de hacerse las designaciones. No sólo son más frecuentes los cambios de personal en el círculo exterior, sino que las secretarías mismas han sufrido muchas veces transformaciones orgánicas de importancia desde que estalló la Revolución.²⁹⁴

Resulta una costumbre que todos los empleados subordinados *de confianza* renuncien en cuanto cambia el superior. Que las renunciaciones se acepten o no depende por completo de la política que siga el nuevo jefe o el nuevo secretario. Frecuentemente, cuando se opera una de sus remociones, un número considerable de empleados se traslada a otra dependencia donde tiene amigos o donde se requieren sus servicios especializados. Todo cambio de jefes superiores causa siempre un período de irrupción y caos en la secretaría afectada, lo cual va en detrimento de la eficacia y la continuidad administrativa por lo que el público sufre las consecuencias. “Por eso, la médula de la burocracia no es sino el reflejo fiel del desarrollo social de México, y representa al grupo que se ha convertido en clase dominante a través de 130 años de evolución nacional”.²⁹⁵

²⁹³ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 284.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ *Ibidem*, pp. 284-285.

La proliferación administrativa que cobra impulso a principios de la década de 1970 era, paradójicamente, la principal enemiga del presidencialismo. A partir de 1930, el poder presidencial vio multiplicarse nutridos grupos que fueron promovidos desde la alta burocracia. Aquellos clanes habían gozado de una amplia facultad discrecional: cada secretaría creó su propio equipo de colaboradores y trazó su particular línea política con independencia de la orientación presidencial del momento. Protegerse contra el poder discrecional de los secretarios fue progresivamente una de las tareas políticas centrales de los presidentes mexicanos. La práctica del *tapadismo* no hizo sino acentuar el congestionamiento del modo de acción burocrático. La falta de coordinación de los esfuerzos gubernamentales es producto parcial de las ambiciones particulares de aquellos grupos y de sus dirigentes, quienes entran en competencia en la carrera final.²⁹⁶

Por añadidura, la creciente complejidad en el plano regional y la diversificación social han hecho cada vez más delicadas las injerencias del centro. La diferenciación social se opone a un presidencialismo con fortísima carga religiosa. El presidente tiene dificultades crecientes para representar a toda la nación y hacer un llamado a la solidaridad general. De manera paralela asistimos a una lenta forma de ascenso de los poderes regionales: los gobiernos y las elites de las grandes ciudades empiezan a tomar distancia ante el centro, y sus recursos públicos ya no dependen tanto de las negociaciones clientelares con la federación. Además, la pérdida de prestigio y la ineficacia empiezan a acompañar a la imagen presidencial; ambas amenazan con desnaturalizar pronto el poder simbólico caracterizado por una aureola de magia y de veneración de la que está provista su imagen.²⁹⁷ Resulta urgente redefinir el lugar y la ubicación del presidente, en un nuevo entorno complejo de varios actores políticos relevantes que participan activamente en la política.

La cuestión del desarrollo mantuvo sus rasgos principales durante los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, por lo que exigió más o menos lo mismo del aparato público: infraestructura y promoción mediante reglamentaciones, lo que se traducía una vez más en necesidad de racionalizar la orientación de la inversión pública y la acción de las empresas del Estado, en tanto que el tamaño del gobierno guardaba proporciones

²⁹⁶ Isabelle Rousseau, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, p. 64.

²⁹⁷ *Ibidem*, pp. 64-65.

moderadas. Esta continuidad de las grandes líneas de la cuestión del desarrollo se vio acompañada por una vigorización del debate sobre la cuestión administrativa, que sería así el motor de los cambios que iban a producirse en esos dos sexenios. “La cuestión administrativa muestra una gran capacidad de autogeneración debido a que cada solución a un problema dado provoca a su vez nuevos problemas, y la discusión sobre la misma se intensifica hacia el final de cada sexenio, porque en nuestro sistema político el presidente en ciernes puede recoger una iniciativa para volverla parte de su programa de gobierno”.²⁹⁸

Resulta cierto que la noción *ocupar un cargo público* no es de ninguna manera un criterio perfecto para la identificación de los miembros de una elite política. No se refiere directamente a la característica definitoria de una elite: el ejercicio del poder pasa por alto tipos informales de liderazgo, y depende, en última instancia, de una selección adecuada de los cargos oficiales. Para Smith (1975), existían dos características para ocupar los cargos públicos:

En primer lugar, surge la cuestión de la viabilidad ya que, para bien o para mal es el criterio de los cargos ocupados el que ofrece la única vía práctica para localizar a un grupo elitista amplio en el pasado. Segundo puede considerarse que en México los cargos públicos son una especie de trofeo o recompensa, a pesar de que en raras ocasiones cumplen un papel real en el proceso de la toma de decisiones, en cuyo caso demuestran que quienes los ocupan han ejercido en el pasado un cierto tipo de poder, ya sea que lo sigan haciendo o no. Quienes ocupan un cargo público han triunfado en el juego del “chambismo”, son los “ganadores” y en esa medida constituyen una elite adecuadamente definida. En términos técnicos supone, de la premisa de que existe una correlación positiva muy fuerte entre cargo público y poder político aunque es obvio que no se trata de una relación perfecta.²⁹⁹

Mientras que para Pardo (2005), en el ámbito político, en 195, vuelve a plantearse la necesidad de la *defensa de derecho* y se constituye el Bloque de Unidad

²⁹⁸ Alfredo Cuevas Camarillo, “La administración del gasto público en México”, *Foro Internacional*, p. 242.

²⁹⁹ Peter H. Smith, “La movilidad política en el México contemporáneo”, *op. cit.*, pp. 381-382.

Obrera, el cual agrupa las centrales de trabajadores más importantes y que resulta un antecedente del Congreso del Trabajo. “Este mismo año entra en vigor la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación. Se establece la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Estas decisiones culminaron con la adición al artículo 123 de la *Constitución* del apartado B, con diversas fracciones, que es la base orgánica de la nueva función pública. Dicho apartado consigna los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1960”.³⁰⁰

Además, en 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), como reguladora del apartado B, en la que se mantuvo la distinción entre trabajadores de *confianza* y *de base*. La Ley continúa con lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) con esta subdivisión de tipo de trabajadores: “En el artículo 5o de esta ley se señala que son trabajadores de confianza los que forman parte de la planta de la presidencia y los que necesitan de la aprobación expresa del presidente. Y, dentro del Poder Ejecutivo, los que en cada dependencia y entidad se encuentren en el apartado B y desempeñen funciones de dirección: directores generales, subdirectores, jefes de departamento y de área, y adjuntos”.³⁰¹

En la LFTSE, se establecía que el personal del apartado B, se consideraba a todo personal administrativo con funciones: de inspección, vigilancia y fiscalización; encargados del manejo de fondos y valores; y auditores; también los que tuvieran injerencia en el control directo de adquisiciones públicas; los que tuvieran la representación de las dependencias; los encargados de almacenes e inventarios; los que tuvieran trabajos de investigación científica; así como aquellos que realizarán consultoría o asesoría de los niveles superiores. De acuerdo con Pardo (2005):

³⁰⁰ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, p. 605.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 606.

Asimismo, personal adscrito a las áreas de presupuesto, secretarías particulares, ayudantes, agentes del ministerio público federal y del distrito federal, y los agentes de la policía judicial y miembros de policías preventivas. En el artículo 6° se considera trabajadores de base a los que no están incluidos en el artículo 5°. La característica distintiva de este último grupo es que gozan de estabilidad en sus puestos, lo que en la práctica desafortunadamente se ha entendido como inamovilidad. En 1970, se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del propio artículo 123, que sustituyó a la existente desde 1931. Un problema adicional es que los trabajadores de algunos organismos del llamado sector paraestatal estaban y están amparados por el apartado A, lo que vuelve aún más complejo el tema de los derechos laborales.³⁰²

En el proceso de reconocimiento de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, la regulación laboral era estricta y no permitía incorporar nuevas demandas de la burocracia. Ante esta circunstancia, el presidente Adolfo López Mateos considera necesario realizar algunas reformas al artículo 123 en su apartado B, señalando que: “la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado”.³⁰³ Esta reforma fue relevante para los trabajadores del Estado en las entidades federativas y en los gobiernos municipales, los cuales habían quedado excluidos en la primera versión de las reformas.³⁰⁴

Tanto en el apartado B del artículo 123 como en la ley reglamentaria de la LFTSE, se hace referencia a funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación como si fueran prácticamente equivalentes. Aunque en el artículo 108 constitucional se señala qué funcionarios pueden ser sujetos a juicio político, sigue sin haber una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos; se tiende a hacer equivalentes a los llamados de confianza y de base, aunque formalmente existan distinciones entre ellos, puesto que los de base son los únicos cuyos derechos están consignados por la ley.³⁰⁵

³⁰² *Ibidem.*

³⁰³ *Ibidem.*

³⁰⁴ *Ibidem.*

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 607.

En el artículo 128 constitucional, por ejemplo, se establece: “todo funcionario público sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”. En cambio, en el artículo 89, en su fracción III, hay una referencia a las facultades del presidente de “nombrar y remover a los demás empleados de [...]”. Para Andrés Serra Rojas expresaba: “En el estado actual del tema a las categorías se les ha comprendido bajo el rubro de ‘trabajadores del Estado’ con idénticas características. En verdad no se le ha dado ninguna importancia a la distinción, aunque existen empleados más importantes que los funcionarios”.³⁰⁶

Para los trabajadores de base, el hecho de contar con una plaza significa que tienen acceso a prestaciones y garantías similares a los de los países que cuentan con servicios civiles. A los de confianza (que podrían tener alguna semejanza con el grupo que en otros países se identifica como *senior service*), las plazas, en este caso, presupuestales, les dan acceso a prestaciones, pero no les garantizan estabilidad en el empleo, ya que su permanencia depende de la voluntad de los jefes o del grupo al que pertenecen. Los trabajadores de base tienen muy escasas expectativas de promoción o de hacer algún tipo de carrera profesional, contrariamente a lo que acontece con los de confianza, que tienen posibilidades de mejorar su calidad profesional. Los primeros tienen garantizada su permanencia, pero fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los de confianza ocupan los puestos medios y altos, gozan de mejores niveles de ingreso, pero carecen, hasta antes de la aprobación de la ley, de estabilidad laboral.³⁰⁷

Resulta evidente que la falta de definición había sido de alguna manera intencional y no solo un “vacío legal” de la legislación burocrática.³⁰⁸ Primero, bajo el esquema de patronazgo como el que existía en México y que se había iniciado en el cardenismo, no se deseaba provocar alteraciones y desequilibrios en la Administración pública, por lo que se consideraba innesario un sistema meritocrático y de profesionalización de la función pública. Ello podía atacar y amenazar los privilegios y beneficios de la alta burocracia política. Segundo, es justamente el presidente Lázaro Cárdenas, quien recele de

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 607.

³⁰⁷ *Ibidem*, pp. 606-607.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 607.

este tipo de esquemas y promulgue el estatuto que normaría los derechos de los trabajadores de base en un lugar de un servicio civil de carrera moderno en sintonía con el desarrollo del país. Tercero, a partir de esta época se van a sobreponer esquemas claramente referidos primero a los derechos laborales en contra de los propósitos de modernización y profesionalización, quedando estos últimos subordinados a los derechos laborales. Esta situación se agudizó con el tiempo, al generarse compromisos económicos como los que debían resultar de los retiros:

El otro tema sensible es el del reclutamiento y la selección, liga dos a los canales de llegada, permanencia, ascenso y despido, como fueron el partido (PRI) y la propia administración pública. De ahí que hayan sido esos dos aspectos los menos desarrollados en las diferentes propuestas que fueron elaborando los gobiernos para contar con una función pública más profesional. Las referencias a temas como reclutamiento y selección, por ejemplo, van a hacerse con respecto al universo de los trabajadores llamados de base sin especificarse si estos cambios también impactarían a los de confianza. La ambigüedad arrojó las propuestas que se sucedieron durante décadas. Más que un acto renovador, lo que pareció plantearse fue una especie de remedio para detener el deterioro en un grupo y garantizar mejores rendimientos en el otro, sobre todo frente al creciente cáncer de la corrupción.³⁰⁹

Para Hernández (1993), es frecuente encontrar en los estudios sobre administración pública y, en especial, sobre las características de los funcionarios, la afirmación de que mientras más politizada sea la burocracia menos capacitada estará y, por ende, será ineficiente. Por ello:

Se parte de que el buen desempeño gubernamental depende de la permanencia y estabilidad de los individuos porque garantiza la continuidad del personal y de los programas institucionales y permite la especialización del funcionario. Dos aspectos son vitales en esta concepción: la movilidad y las formas de reclutamiento de la burocracia. Si una alta tasa de cambios obstaculiza las tareas administrativas, su inexistencia provoca el estancamiento de la dependencia.

³⁰⁹ *Ibidem*, pp. 607-608.

La manera en que se ingresa y se asciende en la jerarquía refleja tanto el grado de autonomía del ámbito administrativo respecto del político, como la preparación de la burocracia. En rigor, ambos factores deben responder al conocimiento, experiencia e incluso la antigüedad del funcionario, es decir, debe ser un sistema que reconozca los merecimientos del sujeto.³¹⁰

La estrecha relación entre política y actividades propició que se aceptaran, como verdad indiscutible, ascensos del funcionario; éstos no se deben a sus conocimientos, sino a sus vínculos personales, a su amistad o compromiso político con el equipo alta movilidad; en parte, es resultado de este comportamiento individual, el cual responde a imperativos totalmente ajenos desempeño administrativo. Para Pardo (1993): “Estas apreciaciones tienen cierto sustento en la integración del gabinete en México es una facultad del Ejecutivo y, por lo tanto, los criterios para seleccionar a sus miembros no están sujetos a ninguna reglamentación particular menos, a la sanción de un organismo político como cámaras. Esto permite que el recién nombrado titular de Estado, por sí o en consulta con el presidente, designe a sus colaboradores cercanos siguiendo pautas muy similares al mandatario”.³¹¹

El procedimiento introduce, sin duda, un alto grado de inseguridad entre los funcionarios porque no se limita al periodo que cubre una presidencia, sino que se mantiene presente durante toda la gestión en la medida en que cualquier eventualidad política puede propiciar la salida del secretario y, con él, la de sus colaboradores inmediatos. Continuando con Pardo (1993):

En el proceso de intervención estatal se destacan dos características: 1) la centralización de funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la medición de conflictos; y 2) el fortalecimiento del ejecutivo —concretamente el presidente de la República— con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política. Esta concentración del poder también fue posible gracias a la representación de los

³¹⁰ Rogelio Hernández Rodríguez, “Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana”, en *Estudios Sociológicos*, p. 445.

³¹¹ *Ibidem*, p. 446.

intereses populares que, cada vez, se asumieron en la esfera ejecutiva del gobierno, que logró darle mayor legitimidad política y sustento social necesario.³¹²

Con una continuidad sorprendente en la forma del régimen político mexicano que se configuró en el periodo posrevolucionario, en 1940-1970, ocurrieron cambios sustanciales en sus relaciones de contenido que modificaron el pacto social apenas consolidado en el gobierno cardenista. Este pacto, que involucró a las fuerzas más importantes del país fortaleciendo la unidad nacional y el carácter popular del Estado, puso de manifiesto la función directiva de la burocracia política. La dimensión política institucional de esta hegemonía adoptó la forma de un régimen presidencialista que se sustentó en una sólida cohesión burocrática y que se consolidó con el desarrollo de un Estado intervencionista involucrado en la dirección estratégica de la producción y distribución de la riqueza, y que incluyó una estrategia de desarrollo agrícola e industrial, con una amplia base social normada. Por una parte, por el reconocimiento de los sectores populares como actores políticos legítimos por medio de un aparato corporativo inscrito en el partido de gobierno, y, por la otra, por el reconocimiento de una representación empresarial confinada al ámbito económico administrativo.³¹³

El administrador público progresista, quien quisiera desarrollar para su país una administración eficaz y honrada, se encuentra en una posición desfavorable. Para utilizar ventajosamente los principios administrativos que han dado buen resultado en los Estados Unidos, Francia e Inglaterra, sería preciso eliminar el patronazgo como forma del sistema de botín, la extendida corrupción y la deshonestidad que había prevalecido durante años en el gobierno mexicano.³¹⁴

La movilización social ha sido considerada como uno de los signos relevantes de la modernización, pero también con referencia al desarrollo político. Se considera, también, como el proceso de cambio que ocurre sustancialmente en sectores de la población, en los países que se mueven

³¹² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 30.

³¹³ Matilde Luna, "La administración estatal y el régimen político", op. cit., pp. 266-267.

³¹⁴ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, op. cit., p. 310.

de una forma de vida tradicional a otra moderna. Como menciona Guerrero (1992): “Comprende cambios de residencia, ocupación, establecimiento social, asociaciones cara a cara, papeles y formas de actuar, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades personales, incluyendo incentivos para nuevos patrones de afiliación y nuevas imágenes de identidad personal. Estos cambios tienden a influir y aun a cambiar el comportamiento político”.³¹⁵

³¹⁵ Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, op. cit., pp. 37-38.

IX

La burocracia en el patronazgo presidencial del desarrollo compartido-populista (1970-1982): la modernización como instrumento para fortalecer el Estado

En los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), se inicia el llamado *desarrollo compartido*, en el que los efectos del desarrollo económico deben provocar un desarrollo social hacia los grupos más vulnerables del país. En materia de desarrollo, se puede acordar que tuvo relativo éxito el desarrollo compartido del presidente Echeverría, cuyo propósito político había sido evitar desgajamientos y oposiciones que se pudieran conectar con grupos violentos que podrían escalar conflictos político. Mientras, que también se puede aceptar que si el objetivo de las políticas sociales del gobierno de López Portillo eran conseguir el ascenso lo suficientemente amplio para crecer con rapidez, fue sólo un éxito parcial, ya que ello ocurrió durante los cuatro primeros años de su gobierno. En los dos últimos años de su gobierno, se arruinó por los vaivenes en la economía internacional y el desequilibrio consecuente de las finanzas públicas nacionales, así como el inadecuado manejo de un modelo *petrolarizado* que

se hundió con la caída internacional de los precios del petróleo.¹ En palabras de Medina (2017): “[...] en el proyecto estatista y el modelo de crecimiento hacia adentro, resultaban ahora peligrosamente desgastantes para las bases económicas del país, y al incrementar la inflación se tornaron socialmente ineficaces. En los inicios de los años ochenta se hizo patente que México requería una reorientación de su política económica, además de un replanteamiento ideológico que lo pusiera a la altura de los tiempos y en capacidad de contener con la nueva realidad internacional”.²

En este orden de ideas, algunos estudios enfocados en el desempeño macroeconómico advirtieron que el punto de inflexión inicial ocurre “cuando el nuevo gobierno encabezado por Luis Echeverría abandonó la estabilidad de precios y del tipo de cambio, objetivo principal de la política económica durante el desarrollo estabilizador (1954-1970) subordinó a la consecución del crecimiento económico y la distribución de la riqueza”.³ La estabilidad económica pasó a un segundo plano entre las prioridades nacionales y la estabilidad política y social se convirtió en su prioridad. De esta forma, se inició un proceso gradual —distinguido por una creciente intervención pública— que condujo a la economía nacional a la crisis de la década de 1980. Al respecto estaba claro que

otros, con una visión donde se hace énfasis en el esquema de crecimiento, afirman que, a finales de 1960, principios de 1970, mostraba ya síntomas de agotamiento debido a sus propias contradicciones estructurales y a las mutaciones de la economía mundial la estrategia de desarrollo hacia adentro, basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, adoptada por lo menos desde los años de 1940 y la del desarrollo estabilizador constituyó sólo una etapa. Tal punto de vista es ratificado por investigaciones temáticas que analizan, entre otros aspectos, el proceso de sustitución de importaciones, el problema del

¹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, p. 242. La crítica a estas políticas de crecimiento y distribución parecieron ser cada vez más ineficaces, incluso dañinas, porque estuvieron planteadas sobre la base de un modelo de crecimiento que ya había sido superado. Los supuestos del proyecto estatista no eran congruentes con las realidades políticas y económicas internacionales que empezaron a despuntar en esa década.

² *Ibidem*, p. 243.

³ Elsa M. Gracida, “Reflexiones sobre el pensamiento económico en México, 1970-1986”, *Iberoamericana*, p. 69.

estrangulamiento externo y el papel desempeñado por la gestión económica estatal. Desde esta perspectiva, con la cual coincidimos, la transformación económica fue pospuesta por más de una década gracias a la disponibilidad los recursos petroleros y al uso del endeudamiento externo.⁴

Comparativamente con estos estudios, para Gracida (2007) la hipótesis central es que durante el periodo 1970-1986, tuvo lugar en México un proceso de transición en el pensamiento económico dominante que orientó la estrategia de crecimiento del país y política económica, la cual puede caracterizarse de la siguiente manera:

1) El diseño y ejercicio de una política económica reconocida por la contradictoria influencia de diversos cuerpos teóricos entre 1970 y 1982; 2) la adopción de los principios neoliberales asentados en la integración regional y la globalización económicas, promovidas por las empresas y los capitales financieros transnacionales, como la aplicación de un programa ortodoxo de ajuste, así como de la gradual apertura de la economía al exterior y de la disminución del sector público, entre 1982 y 1986; y 3) el ascenso de una conducción gubernamental autoproclamada eficientista que, en el cambio de siglo, se vinculará con una nueva cultura de gestión de naturaleza gerencial empresarial”.⁵

En el periodo de 1970 a 1982 que comprende los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), se pone en marcha el desarrollo compartido con tintes populistas. El patronazgo presidencial se nutre del populismo para conformar un sistema clientelar. Por primera vez, la burocracia se encuentra vinculada a la modernización administrativa, lo que permite el reconocimiento de su autonomía técnica-administrativa. La modernización se empezó a considerar como recurso útil, no solo para el desarrollo sino para la distribución de beneficios. La burocracia en el populismo de 1960 a 1980 contribuye a la modernización administrativa como un instrumento para fortalecer el Estado. Destacan los cambios en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970); Ley Orgánica de la Administración Pública

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem*, p. 70.

Federal (1976); la burocracia y sus relaciones laborales; y de manera destaca la reforma administrativa de 1970-1976 con Echeverría y la de reforma administrativa 1976-1982 de López Portillo.

Destaca el periodo de reforma administrativa en ambos gobiernos que intentaron adecuar el aparato gubernamental con las nuevas realidades económicas y sociales, con medidas para la mejora de la administración pública como fueron la planeación, la coordinación y la evaluación, que careció de un servicio civil de carrera. El patronazgo presidencial utilizó el sistema de botín y sistema de despojo para fortalecer su liderazgo, legitimidad y dominación frente a la subordinación de la burocracia administrativa. No obstante, las reformas administrativas sirvieron para denotar la importancia de la burocracia en la administración pública, así como profesionalizar gradualmente la función pública de manera limitada.

Los programas de reforma administrativa aparecieron tímidamente en la década de 1970, se elaboraron para ampliar consensos y legitimar decisiones y proyectos gubernamentales, así como para adaptar el modelo administrativo a los nuevos requerimientos de bienes y servicios públicos, como a un entorno económico cambiante. Los programas de reforma administrativa, pusieron en evidencia el mal funcionamiento de la estructura administrativa la cual se encontraba llena de trámites, era lenta, plagada de requisitos y no tenía capacidad de respuesta a las necesidades de una sociedad más compleja. En esta etapa, se insistió en la bondad de esas reformas administrativas ligadas al desarrollo económico. “Surgieron unidades con el propósito de mejorar la organización y el funcionamiento del aparato administrativo y se insistió en la supervisión y el control del sector paraestatal. Se promovieron medidas de ordenación y apoyo para mejorar la estructura administrativa, pero sin un criterio integral, razón por la que se crearon infinitas de oficinas bajo figuras jurídicas distintas”.⁶

En este capítulo continuamos con la línea de estudio de los gobiernos del desarrollo compartido mejor conocido como *populismo*, el cual se diferencia de los gobiernos anteriores que tuvieron estabilidad sin inflación y después estabilidad con inflación. Tanto el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) como el gobierno de José López Portillo (1976-1982)

⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, p. 44.

desarrollaron un patronazgo presidencial populista basado en la intervención del Estado con una mayor relación clientelar con los ciudadanos mediante la creación de empresas públicas y nuevos programas sociales, así como mayores prestaciones sociales a los servidores públicos.

En este apartado se describen dos aspectos relevantes para la administración pública mexicana. Primero, en el ámbito legal los cambios en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970 y 1976); y la publicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980). Segundo, el análisis de la materia de la administración pública en lo relacionado con: los ingresos públicos de 1926-1976; las reformas administrativas de 1970-1976 y de 1976-1982, las dos como las reformas administrativas más relevantes del siglo XX; la estructura interna del personal en la administración pública; los empleados públicos y el conjunto de los trabajadores del país; las prestaciones sociales de los empleados públicos; así como las formas de organización y de lucha de los empleados públicos.

La burocracia en el populismo de 1960 a 1980: las reformas como estrategias de modernización administrativa

Para Weber (2010), la estructura burocrática ha llegado al poder, en virtud de una nivelación de diferencias económicas y sociales. Esta nivelación ha influido en la importancia de las diferencias económicas y sociales para el reparto de funciones administrativas. Por ello: “[...] la burocracia va unida necesariamente a la moderna *democracia de masas*. Esto resulta del principio definitorio de la burocracia: la regulación abstracta de la práctica de la autoridad, la cual procede del requerimiento de ‘igualdad ante la ley’, y, por consiguiente, del repudio de los ‘privilegios’ y del tratamiento de los asuntos ‘caso por caso’”.⁷

La burocratización y la democratización en el seno de la administración estatal acrecienta los gastos en efectivo del erario público. Y esto ocurre a pesar de que la administración burocrática tiene un carácter más *económico*

⁷ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, p. 75.

que otros tipos de administración. El avance de la burocratización en la propia administración estatal es un fenómeno que acompaña a la democracia, como es manifiesto en Francia, Estados Unidos y en Inglaterra.⁸ De acuerdo con Weber (2010): “Lo más decisivo en la democratización es la *equiparación de los gobernados* ante el grupo dominante, burocráticamente estructurado, el cual, por su parte, puede desempeñar un papel bastante autocrático, tanto formalmente como de hecho”.⁹

La democracia de masas barre los privilegios feudales, patrimoniales y plutocráticos de la administración. Reemplaza necesariamente la administración como entretenimiento, históricamente heredada y desempeñada por notables, por una tarea profesional remunerada. Señala Weber (2010) que no es casual que los partidos democráticos de masas hayan liquidado, en sus propias organizaciones, el tradicional predominio de los notables, fundado en relaciones personales y en la estima individual. Empero, con frecuencia aún subsisten esos rezagos de “personalismo” en los antiguos partidos conservadores y también en los liberales.¹⁰

El descuido de los requisitos de un modelo democrático, que impidieron al Estado mexicano estar al día y responder a las exigencias presentes se debe, entre otras cosas, al predominio que fue adquiriendo el ejecutivo en la negociación política. La mayoría de las grandes demandas del país pasaban por su ámbito y se convertía en la autoridad máxima para destinar recursos a proyectos y programas públicos. De acuerdo con Pardo (1993):

Primero, la celeridad en la decisión influyó en ello, pero también el espacio que fue cedido por el legislativo, el cual, convertido en facultad reglamentaria, amplió la potestad normativa del ejecutivo. El presidente concentró las posibilidades de dar recursos a los proyectos. Segundo, otra consecuencia fue el fortalecimiento del poder ejecutivo donde: [...] el dominio que adquirió la burocracia al convertirse en intermediario privilegiado de gobierno y sociedad. La burocracia, como grupo estable y, en consecuencia, consolidado como categoría social, con sus propios mecanismos de permanencia y reproducción, sus métodos de selección y reclutamiento, de expulsión y rechazo,

⁸ *Ibidem*, pp. 76-77.

⁹ *Ibidem*, p. 78 (cusivas del autor).

¹⁰ *Ibidem*, p. 76.

su condición de elite dirigente y hasta gobernante, estableció los mecanismos de control y supeditó los de participación.¹¹

En tercer lugar, destaca el papel de la burocracia la cual concentró recursos institucionales, que le dieron fuerza en la negociación política, lo que le permitió subordinar así los poderes judicial y legislativo. La burocracia se fortaleció como instrumento del Estado en tres maneras. Primero, contó con la fuerza legal, resultado de la normatividad promovida desde el ejecutivo para negociar con los otros poderes. Segundo, se concentró el presupuesto federal necesario para tener una idea clara de los recursos económicos con los que contaba el Estado, sobre todo cuando ya no fue posible seguir recurriendo al gasto público para responder a las necesidades sociales. Y tercero, la planeación podía haber servido para ordenar el ingreso y los gastos públicos, pero no logró rebasar la coyuntura y el límite del periodo sexenal.¹² De acuerdo con Pardo (1993): “Los cambios de la estructura administrativa entre 1960 y 1980 respondieron justamente en la necesidad de incluir decisiones más racionales en planeación y coordinación. Había que redoblar esfuerzos y fortalecer la estructura de la administración pública para que se pudieran elaborar planes y programas, a partir de los montos requeridos para la inversión y el gasto, con el compromiso de evaluar esos planes”.¹³

La estructura administrativa debió ajustarse al criterio de cuál debía ser la función económica del Estado, pero este ajuste se hizo sobre los supuestos, condiciones y formas que estableció la burocracia en el poder. Por momentos esta burocracia se desdobra en burocracias, que entran en conflicto, cuando sienten amenazado su poder e influencia en decisiones importantes y su comportamiento no es el de grupo integrado y homogéneo como se presenta, por ejemplo, al inicio de cada periodo sexenal,¹⁴ sino como un conjunto de grupos burocráticos que defienden su ámbito laboral y sus beneficios. González Pedrero (1970) señalaba tres tendencias de la

¹¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 45-46.

¹² *Ibidem*, p. 46.

¹³ *Ibidem*, p. 97.

¹⁴ *Ibidem*, p. 46.

administración pública mexicana en el inicio de la década de 1970,¹⁵ que se resume en la tabla siguiente:

Tabla 1. Tres tendencias de la administración pública mexicana

Tendencias	Descripción
Incremento del número y de la complejidad de las actividades encomendadas a la administración pública	La Administración pública en los países subdesarrollados desempeña múltiples papeles en el proceso de desarrollo. Esto determina el incremento del número y complejidad de las tareas a su cargo y el crecimiento del número y dimensión de los organismos que la componen
Crecimiento del presupuesto gubernamental	Para realizar sus creciente atribuciones, la administración pública necesita de un mayor volumen de recursos. Por lo tanto, el presupuesto de la administración pública tiende a alcanzar un monto que cada año debe ser mayor. El crecimiento del presupuesto del gobierno federal, a partir del triunfo de la Revolución ha sido extraordinario.
Incremento del personal empleado de la administración pública	El cabal cumplimiento del papel que corresponde a la administración pública en el esfuerzo del desarrollo determina la necesidad impostergable de aumentar el número del personal empleado en el sector público, por lo que la administración pública tiende a absorber una proporción creciente de la fuerza del trabajo disponible en el país.

Elaboración propia a partir de Enrique González Pedrero, “Demanda de Nuevas Carreras Profesionales en el Sector Público”, en Secretaría de la Presidencia, Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos), pp. 511-513.

En las décadas de 1960 a 1980, se acrecentó la intervención estatal; su aparato administrativo se volvió a tal punto complejo, que la modernización empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales, primero de manera moderada con ejercicios programadores y de coordinación, para después, a finales del decenio de 1970 cuando se le aceptó como punto relevante del proyecto político. De este modo: “La modernización administrativa quedó

¹⁵ Enrique González Pedrero, “Demanda de nuevas carreras profesionales en el sector público”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 511. El crecimiento del personal no solo era característico del gobierno federal, si no que podía observarse también en todas las entidades federativas y en los municipios más importantes. Los recursos humanos constituyen el ingrediente fundamental para que la administración pública posea la capacidad suficiente para dirigir, orientar y promover el desarrollo.

entonces ligada al acuerdo en el que determinado tipo de relaciones económicas favorecían al Estado para convertirlo en su organizador. Fue muy grave que este arreglo no pudo hacerse con base en un verdadero equilibrio, sino que se fortaleció el sector que establecía las reglas de la negociación política: la burocracia. El poder ejecutivo, que concentró en sí la negociación y la respuesta política, se apoyó en la administración pública para cubrir esas funciones”.¹⁶

En 1970, al inicio del gobierno del presidente Echeverría, se recogieron varias de las sugerencias que la propia Comisión de Administración Pública (CAP) había formulado para la nueva administración pública. De tal forma que en 1971 desaparece la CAP y se crea la Dirección de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia. En apoyo a las tareas de esta dirección también se crean mediante decretos presidenciales, las Comisiones Internas de Administración (CIA) y se ordena establecer en cada dependencia una Unidad de Programación (UP). Gracias a este apoyo presidencial, la Dirección General de Estudios Administrativos, pudo elaborar las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976” que establecía el Plan Global de Reforma.¹⁷

Con la llegada a la presidencia de la República en 1976 de quien presidiera la comisión que inició la reforma administrativa en México, se presentó una espléndida oportunidad para que por primera vez ésta se implementara con el apoyo político al más alto nivel. El presidente López Portillo dio nuevo aliento a la reforma administrativa y se fijaron cinco grandes objetivos en este material entre los que figura, en forma destacada, sistematizar el desarrollo del personal público federal.¹⁸ De acuerdo con Medina Piña (2017):

Movido probablemente por el deseo de asegurarle continuidad a la política de línea dura, Díaz Ordaz decidió la sucesión a favor del secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez. La derrota del movimiento estudiantil vino a representar simbólicamente también la derrota política del contendiente más fuerte hasta antes del inicio del conflicto estudiantil, Emilio Martínez Manatou. Pero

¹⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 16.

¹⁷ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, p. 86.

¹⁸ *Ibidem*, p. 87.

para sorpresa de todos, muy pronto el nuevo presidente desplegó un asombroso activismo político en todo el país alentando cambios, cooptando críticos y opositores, prometiendo repartos de riqueza más allá de los bolsillos federales, y enconando a la larga y en contra suya a los del gran capital que habían sido aliados y sustento de Díaz Ordaz.¹⁹

El titular del Poder Ejecutivo Federal utilizó la modernización para legitimar sus decisiones, porque cuando desplazó el juego partidista y el debate en las cámaras no contó con procesos electorales y el voto ciudadano, les sirvieron para buscar esta legitimación política, la cual era necesaria para una mayor gobernabilidad en su administración. En palabras de Pardo (1993): “La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que se acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el cuerpo burocrático. En la relación de la administración pública y el sistema político de 1960 a 1980 privó el criterio burocrático porque la negociación política se trasladó al ejecutivo”.²⁰

Por lo que en las décadas de 1960 a 1980, la Administración pública mexicana puede entenderse esencialmente por medio de la dimensión burocrática. Al incorporarse en el aparato administrativo mecanismos racionalizadores y controles más sistemáticos la han ido convirtiendo en un elemento que tiene vida propia dentro del sistema político. La burocracia había empezado a recuperar su autonomía técnica en lugar de una subordinación completa. Para Pardo (1993):

Reformar la administración significó, además de hacer cambios y transformaciones a su estructura, adecuar y ajustar sus procesos internos para que la gestión pública fuera más eficaz según las expectativas de la sociedad mexicana. Al aparecer síntomas de desgaste producto tanto del modelo económico como del ejercicio de la autoridad, que se vieron reflejados en la crisis de 1968, el gobierno intentó la vía de la renovación de la administración como medio para recuperar la legitimidad que el gobierno había perdido.²¹

¹⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado*, p. 224.

²⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 16.

²¹ *Ibidem*, p. 100.

La reforma administrativa se justificó como la decisión política que pretendía dar respuestas más eficaces para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas de gobierno. Para sus impulsores no se trataba de una simple reestructuración o reorganización administrativa. “Entre los aspectos más importantes de las decisiones modernizadoras aparece la coordinación del sector paraestatal que paradójicamente y en contra de cualquier criterio modernizador, se había ampliado de 354 a 1 155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre el periodo de 1970 y 1982”.²²

En México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer el Estado. Sin embargo, esta tendencia permite suponer que la administración tiende a separarse del poder político, lo que entraña el grave peligro de que se convierta en terreno fértil del saber técnico, sin tomar en cuenta ningún otro elemento. Por suerte esta tendencia pudo controlarse, por el papel de representante del medio social que la administración pública está obligada a desempeñar. No se llegó a la tiranía de la tecnoburocracia porque la administración pública representa, en muchos casos y momentos importantes, a sectores como interlocutor legítimo.

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970–1976): populismo y patronazgo presidencial

El gobierno de Luis Echeverría, obligado a recuperarse de la legitimidad que el Estado había perdido en la crisis de 1968, propuso que los beneficiarios del desarrollo llegaran a los sectores más desprotegidos. Con esos propósitos, introdujo como elementos básicos de su política económica el saneamiento de las finanzas estatales, la reducción de la dependencia con el exterior, la diversificación de las exportaciones y el aumento del gasto público. Sustentó su proyecto de gobierno en la necesidad de abrir la participación política, lo que se conoció como la *apertura democrática*. Incrementó el gasto público, sobre todo en agricultura, educación y seguridad nacional.²³ Luis Echeverría reconoció los límites del modelo de sustitución

²² *Ibidem*, pp. 100-101.

²³ *Ibidem*, p. 118.

de importaciones y los desequilibrios que había ocasionado. Propuso impulsar el crecimiento económico mediante lo que se conoció como un esquema de desarrollo compartido. “Para ello contó con 11 160 millones de barriles de petróleo como reserva probada al iniciar su gobierno, el doble de la de 1974, lo que le daba sustento a su proyecto de convertir el petróleo en ‘la palanca de desarrollo’”.²⁴

En el terreno económico, el sexenio del presidente Echeverría convencionalmente se divide —según Medina (2017)— en tres etapas: 1) la atonía de 1971; 2) la reactivación y el sobrecalentamiento de 1972-1975 y 3) la crisis de 1975-1976. Por ello: “En el primer año de gobierno, que llegó a ser conocido como el de la ‘atonía’, se puso en marcha una política económica conservadora y restrictiva por la Secretaría de Hacienda, política a la que se le dio el nombre de Plan de Consolidación. Este plan estuvo llamado a contrarrestar todas aquellas distorsiones que ya se habían identificado”.²⁵ Sin embargo, 1971 fue un año crítico en la economía internacional, lo cual ayudó al viraje en política económica al año siguiente. El presidente Luis Echeverría asumió el poder el primero de diciembre de 1970 dispuesto a hacer frente en forma decidida: “[...] la serie de nuevos retos que enfrentaba el país, fueran demográficos o tecnológicos; a darle un mayor impulso al gasto social, en particular a la educación y la salud, a tratar de resolver los cuellos de botella en que se encontraba sumido el sector agropecuario para ampliar la deficiente oferta de alimentos. A luchar por mejores términos de intercambio para los productos mexicanos en el exterior, y a alentar, incluso la integración económica latinoamericana que conocía una renovada popularidad entre técnicos y políticos”.²⁶

En su toma de posesión estableció las premisas de su gobierno y las prioridades con las que iba a gobernar, por lo que declaró que “no es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso [...] se requiere, en verdad aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad [...] para ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores”.²⁷

²⁴ *Ibidem*, p. 194.

²⁵ *Ibidem*, pp. 182-183.

²⁶ *Ibidem*, p. 182.

²⁷ *Ibidem*.

Durante la gestión del presidente Luis Echeverría (1970-1976) la situación del país era crítica, debido a que a finales de la década de 1960 ya se había advertido la permanencia de graves problemas que quedaron sin solución, a pesar del intento de poner en práctica un nuevo modelo de desarrollo que viniera a corregir la desigualdad en el crecimiento económico. “A partir de la década de 1970, se reconoció explícitamente que la modernización administrativa era un elemento indispensable para la cohesión de los distintos programas de gobierno, algo que le permitió distinguirse entre las decisiones del Estado. Incluso se hizo un diagnóstico preciso de distintas áreas y sus problemas”.²⁸ Con este criterio, la relación de sistema político y administrativo ya no fue de estrictamente de subordinación. La relación fue más complementaria por lo que el sistema administrativo requería ser reformado para cumplir con los designios del sistema político prevaleciente y los nuevos que enfrentaba el país. Para el presidente Echeverría:

La mejor de las políticas puede ser esterilizada por una mal administración. Mientras más diversificada es una sociedad más orgánica ha de ser su autoridad. Para ser eficaz, el Gobierno requiere coherencia ideológica y operativa. La reforma administrativa cuyos primeros pasos apenas estamos dando, no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos, debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servidores públicos²⁹

En el gobierno de Luis Echeverría, obligado a recuperar la legitimidad que el Estado había perdido en la crisis política de 1968, propuso entre otros objetivos, que los beneficios del desarrollo llegaran a los sectores menos favorecidos, es decir, un desarrollo compartido. “[...] introdujo como elementos básicos de su política económica el saneamiento de las finanzas estatales, la reducción de la dependencia con el exterior, la diversificación de las exportaciones y el aumento del gasto público. Sustento su proyecto de gobierno en la necesidad de abrir la participación política, lo que se conoció como la

²⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, pp. 124-125.

²⁹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales. Volumen 2, 1920-1976*. Adolfo de la Huerta-Luis Echeverría Álvarez, *200 años de administración pública en México*, Alejandro Carrillo Castro (coordinador general de la obra), p. 544.

‘apertura democrática’. Incrementó el gasto público, sobre todo en agricultura, educación y seguridad nacional”.³⁰

Sin embargo, este aumento no tuvo como contraparte una adecuada política de reforma fiscal, que permitiera, al Estado, equilibrar sus ingresos y sus gastos, ante la imposibilidad de allegarse recursos internos; por ello, se recurrió cada vez más al crédito externo vía deuda pública. Decía el presidente Echeverría que los problemas a los que nos enfrentamos, cada día, son graves y numerosos:

Debemos fortalecer la democracia política, reformar los sistemas educativos, impulsar la ciencia y la tecnología, mejorar la distribución del ingreso, humanizar la vida en los centros urbanos y en las regiones más apartadas, integrar los territorios marginados, modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar óptimamente los recursos naturales, continuar mexicanizando la economía, descentralizar la industria y hacerla más eficaz, aumentar la productividad general, hacer más ágil la Administración Pública, incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva, impulsar el comercio exterior, afirmar los valores de nuestra cultura y defender, siempre, los intereses de la nación.³¹

El gobierno de Echeverría también recurrió a medidas de tipo administrativo y de reivindicación social, que reforzaron la tendencia del sistema a controlar el sector obrero. “Se decretó la revisión de los contratos colectivos de trabajo y se redujo la semana laboral a cinco días. Para los trabajadores al servicio del Estado se dictaron medidas que reestructuraban los sistemas administrativos en cuanto a la incorporación, desarrollo, remuneración y capacitación”.³² Estas medidas contribuían a las condiciones administrativas de la burocracia y a una profesionalización inicial que antes no se había desarrollado antes. Por ello Echeverría sostenía que

desde los primeros días de nuestra gestión nos empeñamos por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo y hemos modificado, deliberadamente,

³⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., pp. 95-96.

³¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 527.

³² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 142.

procedimientos que se creían inmutables a fin de alentar, en todos los niveles de Gobierno, una actitud decidida hacia la innovación. Hemos instaurado, como norma, el trabajo en equipo y la relación directa de los funcionarios entre sí y de éstos con las agrupaciones y los ciudadanos para atender con celeridad sus peticiones y permanecer en contacto con la realidad.³³

También se extendió la protección de los trabajadores de los Estados y municipios “habiendo sido ya autorizado el ISSSTE para celebrar contratos de subrogación de servicios médicos para beneficio de los trabajadores al servicio de los gobiernos de Morelos, Sinaloa y Chiapas con los que, se habían incorporado 40 205 personas más”.³⁴

En materia jurídica, en la reforma publicada el 6 de julio de 1971, la *Constitución* incluyó por primera vez una referencia al tema de la contaminación ambiental. En ese sentido, la cláusula 4^o de la fracción XVI del artículo 73 concedió al Consejo de Salubridad General la facultad de tomar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, con el procedimiento correspondiente a dicho artículo de que las medidas que tomara el Consejo serían después revisadas por el Congreso de la Unión.³⁵ También el 22 de octubre de 1971 se publicó la reforma constitucional al artículo 10. En ella se precisó como un derecho la posesión de armas en el domicilio, delegando en la ley la materia de las condiciones y lugares para autorizar la portación de armas:³⁶

La experiencia de 1971 también llevó a Echeverría a cambiar su postura natalista, asumida desde la campaña, en torno a la cuestión demográfica. En 1972, el gobierno declaró su intención de adoptar una política de población, reformó el artículo cuarto constitucional y expidió una nueva Ley General de Población. La reforma estableció el derecho de las parejas a decidir sobre el número y el esparcimiento de sus hijos. En correlación a lo anterior, en 1976 se creó el Consejo Nacional de Población (Conapo), que quedó a cargo de la planeación

³³ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 530.

³⁴ *Ibidem*, p. 537.

³⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, pp. 69-70.

³⁶ *Ibidem*, p. 70.

demográfica y se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, que estableció las bases jurídicas para ordenar los procesos relacionados con los asentamientos humanos y la distribución de la población en el territorio nacional.³⁷

El 14 de febrero de 1972 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la reforma constitucional que fue la base para la creación del hoy Infonavit. Así se reformó la fracción II del apartado A del artículo 123 de la *Constitución* en dos bloques. En un primer bloque se expresó que toda empresa estaría obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas y, en ese sentido, se puntualizó que la obligación se cumpliría con aportaciones que las empresas hicieran a un fondo nacional de vivienda a favor de sus trabajadores, con un sistema de crédito barato para proporcionar la propiedad de las mismas. “Al mismo tiempo, desde la *Constitución* se obligaba la expedición de una ley para crear un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administraran los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda”.³⁸ Un antecedente de la creación del Infonavit.

Posteriormente, el 10 de noviembre de 1972 se publicó la reforma constitucional que sería el espejo para los trabajadores del Estado de lo que ya se había establecido para el resto de los trabajadores en términos de política de vivienda. En esta reforma de noviembre se modificó el apartado B del artículo 123, en su fracción XI. En su inciso (f) se puntualizó que se proporcionaría a los trabajadores habitacionales en arrendamiento o venta, considerando además que el Estado, mediante aportaciones, establecería asimismo un fondo nacional de vivienda con financiamiento para adquirir propiedad de habitaciones o para hacerles mejoras, e incluso pagar deudas sobre las mismas. Se especificó que las aportaciones se harían al organismo de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). La misma obligación de otorgamiento de vivienda se decretó al Estado en la propia Constitución para los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.³⁹ En su segundo informe de gobierno el presidente Echeverría por primera vez articuló claramente los caminos a seguir:

³⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 184-185.

³⁸ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 70-71.

³⁹ *Ibidem*.

Ante la crisis social y política propuso confrontarla, que no resolverla, mediante la concepción del *desarrollo compartido*, que prometía una mejor distribución del ingreso y una amplia actividad estatal en la rectoría económica. Correlativamente, le aparejó la apertura política o democrática, que consistía en una actitud presidencial abierta al diálogo y negociación, e incluía una revisión de la legislación electoral para garantizar plena representatividad a los partidos, así como el apoyo económico a los centros de educación superior para la democratización de su estructura académica y administrativa.⁴⁰

El presupuesto de egresos de 1973 se concibió en líneas parecidas al de 1972: un moderado aumento respecto al año anterior que fue, sin embargo, ampliándose paulatinamente a lo largo del año en su ejercicio. “El monto real del gasto resultó 17.4 % por encima del autorizado. Con la tímida reforma fiscal resultante se inició una pauta que prevaleció durante el sexenio: fincar el aumento de los ingresos del Estado en impuestos indirectos, recaudatorios, pero sin tocar el impuesto sobre la renta. Pero aún más grave fue que la reforma fiscal no aportó los recursos necesarios para financiar la expansión del gasto público”.⁴¹ Así fue necesario financiar el déficit presupuestal crecientemente con recursos provenientes de préstamos del exterior, deuda interna y oferta monetaria:

[...] déficit y deuda crecientes alentaron al ahorrador y al inversionista quienes empezaron a dar muestras de inquietud y buscaron formas de cubrir riesgos. El incremento en los pasivos en moneda extranjera del sistema bancario, que aumentaron en 231 millones en 1973 respecto de 1972, puso en evidencia la creciente dolarización de la economía, síntoma ya claro de desconfianza en la habilidad del gobierno para mantener el tipo de cambio. Estas tendencias ya evidentes en 1973, se agudizaron en 1974, llevando al gobierno a serios enfrentamientos con los empresarios. El presupuesto para 1974 diseño sobre un doble supuesto imposible: combatir, sin limitar la actividad económica, las presiones inflacionarias que nos afectan.⁴²

⁴⁰ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-200*, op. cit., p. 228.

⁴¹ *Ibidem*, p. 185-186.

⁴² *Ibidem*, pp. 186-187.

Así se elevaron aún más las tasas inflacionarias, 25 % en promedio a mediados de 1974, por la combinación de inflación importada y de la deficiente oferta agrícola, resultado del descuido de las inversiones en el sector agropecuario durante diez años. La inflación y sus efectos sociales y económicos fueron, la preocupación fundamental que nubló el horizonte y evitó atender a otro problema, que ya se gestaba como consecuencia de las políticas consecuencia de las políticas contradictorias en materia económica y la renuencia a realizar una reforma fiscal a fondo: “Con el crecimiento del gasto público aumentó el déficit y para financiarlo se recurrió cada vez en mayor medida al endeudamiento externo. Si 1973 cerró con una deuda pública total de 7 070 millones de dólares, 1974 concluyó con un total de 9 975 millones de dólares, lo que significó un incremento de 41 % en un año”.⁴³

Pero en 1974, el gobierno no sólo alentó un futuro incierto por el creciente endeudamiento y el servicio que implicaba, sino a corto plazo. El gobierno provocó y financió la especulación y las fugas de capital al empeñarse en sostener, contra toda lógica, la tasa de cambio vigente desde 1954. “La expansión del gasto público y el aumento de salarios acordados en septiembre económico que ya sufría el país, para la recesión de 1975. La política monetaria no sólo se hizo menos flexible, manteniendo hasta un 75 % de encaje legal a los depósitos bancarios y estableciendo convenios especiales para la esterilización de recursos monetarios, sino que finalmente se aceptó reducir el gasto público”.⁴⁴

Durante la década de 1970, la política de género proyectada a la protección de la mujer dio un fuerte impulso global que tendría la celebración del año internacional de la mujer en 1975. Con tales motivaciones se publicó el 31 de diciembre de 1974 un conjunto de reformas constitucionales orientadas a impulsar la protección a la mujer y la atención a la familia. Así se reformó el artículo 4º para conocer que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Se puntualizó que la propia ley protegería la organización y desarrollo de la familia. En términos de libertades se ratificó que toda persona tenía el derecho a decidir libre, pero responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos.⁴⁵

⁴³ *Ibidem*, p. 188.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 189.

⁴⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 72.

En términos laborales se ampliaron los derechos de la mujer durante el embarazo. La reforma a la fracción V del apartado A del artículo 123, así como su espejo en el inciso c) de la fracción XI del apartado B del mismo artículo, modificó de tres meses a durante todo el embarazo la protección de la mujer respecto de trabajos de esfuerzo considerable o peligroso. Se amplió el periodo de descanso a seis semanas y se estableció el derecho a recibir asistencia médica y obstétrica, así como ayudas para lactancia y de guarderías infantiles. Por último, cabe señalar que en esta reforma se reconoció de utilidad pública la Ley del Seguro Social y sus respectivos capítulos sobre seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de guarderías y hasta de bienestar de no asalariados y otros sectores sociales, además de las familias de todos los trabajadores.⁴⁶

El otro rasgo político importante en el gobierno de Luis Echeverría fue el enfrentamiento del capital con el gobierno. No fue la primera ocasión en que tuvo lugar una confrontación; había sucedido ya con Cárdenas y con López Mateos. Echeverría tuvo en común con esos presidentes el haber tomado el mando de la nación bajo condiciones económica difíciles. De acuerdo con Medina (2017): “De hecho, la palabra ‘crisis’ aplicada al ámbito económico, había hecho su debut en los lenguajes oficial y periodístico a principios de 1971, a escasos meses de la toma de posesión. Deterioro en los términos de intercambio en el comercio exterior mexicano, una creciente carga del endeudamiento, problemas en la balanza de pagos y asomos de inflación fueron los renglones en que empezaron a manifestarse las dificultades económicas al iniciarse la séptima década”.⁴⁷

En relación con los servidores públicos, el presidente Echeverría declaraba que mientras que “a cada ciudadano corresponde un deber, pero el del funcionario es exigible por el pueblo, en cuyo nombre ejerce la autoridad”. Por lo que señalaba que “para conservar en sus puestos a quienes no se muestren dignos servidores del interés nacional”.⁴⁸ En su segundo informe de gobierno en septiembre de 1972, el presidente Echeverría declaraba que: “La época actual reclama un nuevo tipo de funcionario que ha de contar

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 230-231.

⁴⁸ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 542.

también con mejores instrumentos de acción. Hemos acelerado deliberadamente la sucesión de las generaciones en los puestos de mando porque es evidente que la Nación necesita ordenarse, desde ahora, de manera distinta. Tiempos nuevos exigen mentalidades nuevas”.⁴⁹ Agregaba que enviará una iniciativa de reformas legales necesarias para que “se consagre el derecho de los servidores públicos a recibir viviendas cómodas e higiénicas” con la integración de otro fondo al que el Estado aportará un 5 por ciento sobre los salarios.⁵⁰ Además que “se continúa la Reforma Administrativa, tarea permanente en la que hay que vencer la resistencia natural al cambio creador y la inercia producto de hábitos de trabajo envejecidos”.⁵¹

En 1975, fue la sucesión presidencial. Y por la crisis económica y los rumores se dio en un contexto de profunda desconfianza. Muy a pesar del presidente Echeverría, el Estado arrastró, sin resolver de todo, la deslegitimación producto de 1968 a lo largo del sexenio y, sin quererlo el hecho fue que al ambiente político había cambiado y seguiría cambiando con una rapidez sorprendente. En el terreno político, fue evidente en 1975 que ni la apertura del diálogo ni los esfuerzos que desde el PRI realizó Jesús Reyes Heróles habrían de ser suficientes para reencauzar la inquietud social vía los mecanismos de intermediación del partido. Entre 1971 y 1974, la disidencia sindical tomó cuerpo entre los electricistas, los maestros, los ferrocarrileros y los petroleros. A la vez, aparecieron organizaciones formales, tales como el Frente Auténtico del Trabajo y la Unidad Obrera Independiente. “En síntesis, los años entre 1971 y 1976 fueron los tiempos de la aparición y ascenso de este tipo de movimientos que, aunque reprimidos muchos de ellos, hicieron evidentes las limitaciones de la apertura echeverrista, limitaciones contrastadas mucho más dramáticamente por la guerrilla urbana y rural”.⁵²

En materia jurídica, se reconoció en la Constitución la energía nuclear y el tratamiento de los minerales radiactivos, en reformas a la fracción X del artículo 73, para depositar en el Congreso la facultad de legislar en materia de energía nuclear, y en el artículo 27 constitucional para prohibir concesiones y contratos tratándose de minerales radiactivos. Esta reforma se publicó el 6

⁴⁹ *Ibidem*, p. 546.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 547.

⁵¹ *Ibidem*, p. 566.

⁵² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 192-193.

de febrero de 1975. Mientras que el mismo 6 de febrero de 1976, el Congreso dio un paso fundamental en términos del ejercicio soberano de la nación sobre los mares, en el momento de reconocer en el párrafo séptimo del artículo 27 la existencia de una zona económica exclusiva incluso fuera del mar territorial y adyacente a éste con derechos de soberanía y jurisdicciones que se determinarían en una ley. Así la zona económica exclusiva se habría de extender a 200 millas náuticas a partir de la base inicial del mar territorial.⁵³

Para regular las políticas de asentamientos humanos en el territorio nacional obedeció la reforma constitucional publicada también el 6 de febrero de 1976. En el párrafo tercero del artículo 27 se reconoció la necesidad de regular y dictar medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos en general del territorio para ejecutar obras públicas y planear mejorar los centros de población, con énfasis en la concepción de asentamientos humanos. Con la reforma al artículo 73, que estipuló en la fracción XXIX-C la facultad del Congreso para expedir las leyes que establecieran la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, según sus competencias, en materia de asentamientos humanos.⁵⁴ Ese interés destacó también en la reforma que incluyó las fracciones IV y V en el artículo 115 constitucional para que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expidieran leyes y otros instrumentos jurídicos para cumplir con la regulación de asentamientos humanos y de centros urbanos de acuerdo con la ley federal que se expidiera.⁵⁵

En su sexto informe de gobierno en septiembre de 1976, el presidente Echeverría afirmaba que su administración se había dedicado en “desterrar vicios, combatir abusos, fomentar que el ejercicio de las funciones gubernamentales en nada se apartara de la ley y administrar honrada y equitativamente el patrimonio común”. Ponía énfasis en el papel del servidor público:

He dicho que la obra de la nación requiere depurar la conducta, elevar permanentemente la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad en todos sus

⁵³ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 73.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 74.

⁵⁵ *Ibidem*.

niveles. [...] señalamos que el servidor público está obligado, más que nadie, a desempeñar con integridad su tarea, sin mancillar jamás su investidura con el abuso del poder o la claudicación de sus principios; que la carrera del funcionario público es incompatible con la del negociante; que aquel que emplea en su propio beneficio los bienes que se le han confiado o la autoridad que le han conferido, traiciona a su país y que quien no se entrega a las tareas públicas, hasta el límite mismo de su capacidad y de su energía defrauda al pueblo.⁵⁶

Por último, el presidente Echeverría reconocía públicamente “las fallas y vicios de funcionamiento” de la administración pública, es con la clara determinación para superarlos “no debe prestarse a la malintencionada interpretación de que estos males se han agudizado”. El propósito es “sacar a la luz los defectos de nuestra organización social es punto de partida imprescindible para llegar a liquidarlos”.⁵⁷ Hacia 1982, se deterioró la capacidad económica del gobierno, se dispararon las tasas de interés internacionales y estalló una crisis económica que colapsó el proyecto económico a través del cual la expansión del Estado era una alternativa para la viabilidad política y social del desarrollo en México.⁵⁸ En el terreno económico, el sexenio 1970-1976 terminó con una crisis de amplias proporciones. “Si bien la tasa de crecimiento alcanzó un 8 % en 1972 y 1973, los crecientes déficit en la balanza comercial llevaron a abandonar la tasa de cambio de 12.50 por dólar, sostenida por poco más de veinte años. La devaluación del peso, aunada a la firma de un convenio de estabilización de 1976 con el Fondo Monetario Internacional (FMI), contribuyó a que el gobierno de Echeverría entregara el poder en pleno desprestigio”.⁵⁹

En suma, de acuerdo con Guerrero (1989), la administración pública de Luis Echeverría “intentó y consiguió, relativamente, revalorar los principios de la revolución y con ello reivindicar las raíces históricas del Estado

⁵⁶ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 597.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 547.

⁵⁸ Karla Valverde Viesca, “Inicios del desarrollo social en México: la compleja relación entre gobierno, modelo económico y estrategia de desarrollo en la década de los setenta”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 558.

⁵⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 194.

mexicano, toda vez que la administración pública tuvo un incremento que sólo tuvo precedente en los tiempos de Lázaro Cárdenas”.⁶⁰ En materia de administración pública su decidido impulso a la reforma administrativa (1970-1976) permitió una adecuación a sus propias prioridades nacionales.

Ley de secretarías y departamentos de Estado (1970)

En cuanto hace a la organización interna de las secretarías de Estado, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 25 prevé que al frente de cada secretaría se encuentren: un secretario, un subsecretario, el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos y un oficial mayor; y que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá originalmente al titular de la secretaría, quien podrá delegar en funcionarios subalternos algunas de sus facultades no discrecionales (art. 26). Formando parte del escalón jerárquico en el seno de cada secretaría se encuentran los directores, jefes de departamento, de oficina o de sección.⁶¹

Al finalizar su gestión, el presidente Luis Echeverría reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, así como al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.⁶² De acuerdo con Guerrero (1989): “La época de Luis Echeverría se distinguió por tres cambios significativos en la administración pública centralizada: primero, la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y el de Turismo, respectivamente, en las Secretarías de Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo”.⁶³

Cabe destacar, en primer lugar, la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, en

⁶⁰ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, pp. 561-562.

⁶¹ Adolfo Lugo, “Facultades que otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 50.

⁶² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, p. 406.

⁶³ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, op. cit., p. 560.

respuesta a los fracasos anteriores de reforma agraria; además, presentándose como alternativa de solución.⁶⁴ Nuevamente el apoyo a la colectivización, respaldado por la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, en la cual se asentaba la protección y estímulo a los tres tipos de propiedad amparados en la constitución: ejidal, comunal y pequeña propiedad. Se fusionaron las diversas instituciones de crédito agrícola y se expidió la Ley de Crédito Rural. También se crea la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario. En palabras de Carrillo (2006):

Por otra parte, destaca la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría, como un intento de aprovechar plenamente nuestro potencial turístico; promover con la mayor eficacia la expansión y diversificación de esta actividad; lograr que el turismo exterior e interior alcance sus metas de convivencia humana; obtener, en el primer caso, un ingreso mayor de divisas que contribuya al equilibrio de nuestra balanza de pagos. Ambos casos originaron la reforma de los artículos 1º, 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Asimismo, se aprobaron las reformas a los artículos 26 y 28 de esa misma ley, a fin de facilitar la reorganización interna de las dependencias, la desconcentración de sus funciones y la simplificación de los trámites.⁶⁵

En segundo lugar, “por causa de la conversión de los territorios federales —Baja California Sur y Quintana Roo— en Estados de la Federación; la Procuraduría correspondiente pasó a denominarse Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. En tercer lugar, en diciembre de 1970, se expidió una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal”.⁶⁶ En 1971, fue creada la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituyó a la Comisión de Administración Pública (CAP), quedando encargada de la coordinación global de los trabajos de la reforma administrativa.

⁶⁴ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, p. 32.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, op. cit., p. 560.

Los ingresos públicos de 1926-1976

Siguiendo los datos de López (1980) en el análisis de los ingresos públicos en dos periodos, la primera de 1911 a 1925, y la segunda etapa, de 1926 a 1976. En esta segunda, los ingresos del Gobierno federal empezaron a descender a partir de 1926 a 1932, año en que alcanzaron una recaudación total de tan sólo 212 millones. De acuerdo con López (1980): “Desde entonces, exceptuando el año de 1938 en que se llevó a cabo la expropiación petrolera, su crecimiento ha sido firme y acelerado. Entre 1933 y 1940, 5.4 veces; entre 1960 y 1970, 2.7 veces; y, entre 1970 y 1976, 2.6 veces. En medio siglo, 1926-1976 al pasar de \$309 000 000.00 a \$135 616 000 000.00, significó un incremento de casi 439 veces”.⁶⁷

También los egresos del Gobierno federal fueron cada vez mayores, pero a un ritmo más acelerado, y ello trajo como consecuencia un persistente déficit, salvo en algunos años, sobre todo en la etapa anterior al año de 1936. En realidad, la política hacendaria anterior a 1935 buscaba mantener en equilibrio los presupuestos, independientemente del efecto que este hecho pudiera causar en el ritmo de desarrollo de la economía del país. A partir de 1936 cambió radicalmente esta política, para orientarse a utilizar el gasto público como un instrumento eficaz para alentar el desarrollo, aumentando las inversiones en la infraestructura que sirviera de base para apoyar y fortalecer a las actividades económicas, proporcionando así un más amplio volumen de empleo.⁶⁸

De acuerdo con las cifras que aparecen en la tabla 2, el déficit presupuestal representó un porcentaje relativamente pequeño de los ingresos, que fluctuó entre el 0.64 % en 1966 y el 5.45 % del año en 1936. Sin embargo, en los años de 1975 y 1976, fue superior al 40 %. Los resultados muestran los déficits presupuestales en relación de ingresos y gastos de México en el periodo 1926-1976, como lo muestra la tabla 2:

⁶⁷ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, op. cit., p. 413.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 413-414.

Tabla 2. Ingresos y egresos del Gobierno Federal (1926-1976) (millones de pesos)

Años	Ingresos	Egresos	Saldo	% del ingreso
1926	309	325	-16	5.18
1931	256	226	+30	11.72
1936	385	406	-21	5.45
1941	665	684	-24	3.61
1946	2 012	1 829	-183	9.10
1951	4 935	5 075	-140	2.84
1956	10 199	10 567	-368	3.61
1961	19 908	20 946	-1,038	5.21
1966	34 274	34 494	-218	0.64
1971	54 975	55 815	-940	1.71
1976	135 616	191 593	-55 977	41.23

Fuentes: Nacional Financiera, S. A. *La economía mexicana en cifras*, 1972, pp. 340-341. Banco Nacional de México, S.A. *México en cifras. Información estadística a diciembre de 1978*, pp. 32-33.

Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 414.

Relacionando el total de ingresos federales con el valor del Producto Interno Bruto (PIB), puede advertirse un aumento en el porcentaje que representan, que comprende los años de 1941 a 1946; pero, en la última década, se registra un descenso de cierta consideración como lo muestra la tabla 3:

Tabla 3. Relación entre el Producto Interno Bruto y los ingresos del Gobierno Federal (millones de pesos)

Años	PIB	Ingresos federales	%
1941	8 800	665	7.56
1946	26 100	2,012	7.71
1951	52 311	4,935	9.43
1956	99 323	10,199	10.27
1961	163 757	19,908	12.16
1966	272 100	34 274	21.60

1971	452 400	54 875	12.13
1976	1 227 900	135 616	11.04

Fuentes: *Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras 1972*, pp. 22-23 y *Secretaría de Industria y Comercio. Agenda Estadística 1976*, p. 209.

Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 415.

En México, los cambios de carácter político y social que trajo consigo la nueva *Constitución*, implantaron también un cambio en la política tributaria que pretendía proteger un desarrollo social más justo a favor de las clases de menores recursos. A partir de 1920, fueron aprobadas nuevas leyes fiscales para gravar las crecientes ganancias de la actividad industrial. De una manera transitoria, en el año de 1921, fue establecido un gravamen a los rendimientos llamado *impuesto del centenario*, creado por el secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, durante el régimen del general Álvaro Obregón, que tuvo como base los ingresos a ganancias correspondientes al mes de agosto de 1921.⁶⁹ De acuerdo con López Rosado (1980):

De hecho, el impuesto sobre la renta fue establecido hasta febrero de 1924 y desde entonces quedó firmemente arraigado. Gravaba los ingresos provenientes de la actividad de las empresas comerciales dedicadas a la industria, la agricultura y el comercio, en las cuales se combina capital y el esfuerzo humano, así como los ingresos provenientes de la actividad profesional derivados del trabajo de asalariados o de profesionales. En una adición inmediata gravó también la imposición de capitales. Con el transcurso de los años, el impuesto sobre la renta había sido objeto de numerosas modificaciones y ajustes, hasta convertirse en la fuente más importante de los ingresos del gobierno federal. De un 2.27 % del total que representaba en 1926, subió al 9.61 % en 1936; al 18.44 % en 1946; al 24.54 % en 1956 y al 40.60 % en 1976.⁷⁰

Durante el periodo de 1926 a 1976, el Gobierno federal tuvo como fuentes principales de ingreso los impuestos sobre la renta, la explotación de recursos naturales, sobre la producción industrial, el comercio interior y sobre

⁶⁹ *Ibidem*, p. 415.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 416.

las importaciones y las exportaciones toda vez que aportaron siempre más de la mitad de las recaudaciones totales y, en los años de 1971 y 1976, más de las quintas partes. Hasta la década de 1940, los impuestos a las importaciones, a las exportaciones y la explotación de los recursos naturales aportaron los mayores volúmenes en las recaudaciones, pero a partir de la década de 1950 la base más importante la representaron los impuestos sobre la renta, la producción industrial y el de ingresos mercantiles:

El desplazamiento de la importancia relativa de los impuestos obedeció a la reorganización fiscal iniciada en 1921, que tenía también como objetivo transformar la vieja estructura eminentemente indirecta de impuestos al consumo, para dar paso a los sistemas modernos de los tributos con sentido social, de carácter directo a los rendimientos. Con ese propósito fueron celebradas tres convenciones nacionales fiscales, en 1925, en 1933 y la última en 1947. [...] al celebrarse la tercera convención fue consultada también la opinión de los intereses particulares, agrupados en las Cámaras de Comercio e Industria, con lo que la reorganización hacendaria podría lograrse mediante el concurso de todos los sectores interesados.⁷¹

El fruto de la tercera convención fiscal fue el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, el cual entró en vigor en 1948, por virtud del cual quedó gravado el ingreso total obtenido en las transacciones mercantiles, en vez de aplicarles el complicado sistema de la Ley del Timbre, que obligaba a pagar el gravamen sobre cada una de las operaciones en particular con estampillas adheridas en los documentos de venta. Para proteger el desarrollo industrial del país, aplicando los mecanismos fiscales, fue creada una legislación para el fomento de las industrias nuevas y necesarias desde 1926, durante el gobierno de Calles, que concedía exenciones de impuestos y aun subsidios a las industrias fundamentales, nuevas o necesarias. Por un lado, también fueron otorgados subsidios y exenciones a las importaciones de maquinaria y materias primas indispensables en la industria y, por otro, manteniendo aranceles proteccionistas para consolidar el esfuerzo industrial.⁷²

⁷¹ *Ibidem*, p. 417.

⁷² *Ibidem*, p. 420.

Durante el periodo de 1926 a 1976, la carga financiera que el servicio de la deuda pública significaba para el presupuesto de egresos del gobierno federal, el cual se divide en dos etapas, como lo muestra la tabla 4:

Tabla 4. Servicio de la deuda pública (1926-1976)

Años	Total egresos	Pagos deuda	% del egreso
	(Millones de pesos)		
Primera etapa			
1926	325	50	15.38
1931	226	14	6.19
1936	406	36	8.87
1941	689	91	13.21
Segunda etapa			
1946	1 829	296	16.181
1951	5 075	812	16.00
1956	10 567	1 648	15.60
1961	20 946	7 368	35.18
1966	34 494	8 237	23.88
1971	55 815	12 091	21.66
1976	191 593	22 772	11.89

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 425.

Como puede advertirse, el servicio de la deuda pública, en el primer periodo (1926-1941), significaba en el primer periodo una carga financiera que apenas excedió del 15 % de las erogaciones totales del gobierno federal. Sin embargo, en el segundo periodo (1946-1976) con las nuevas funciones que le fueron asignadas, como apoyo del programa del desarrollo económico del país, el porcentaje se elevó hasta 35 % en 1961, para descender después en los años siguientes.⁷³ Al comparar el monto de la deuda pública externa con los ingresos totales del Gobierno federal, puede apreciarse, desde otro

⁷³ *Ibidem*, p. 425.

ángulo, la evolución de su importancia en las finanzas públicas, como lo muestra la tabla:

Tabla 5. Deuda externa con relación a los ingresos totales (1925-1976)

Años	Ingresos	Deuda externa	% de la deuda sobre el ingreso
	(Millones de pesos)		
1925	322	670	207.9
1929	322	657	203.9
1942	746	2 589	347.1
1946	2 012	485	24.1
1961	19 908	12 294	61.8
1966	34 274	23 579	69.1
1971	54 875	52 588	95.8
1976	135 6161	245 003	180.7

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 426.

Durante el periodo inicial, hasta 1942, la deuda pública externa era dos y hasta 3.5 veces que los ingresos gubernamentales, mientras que en el lapso de 1946 descendió a menos de 25 % y fue ascendiendo con rapidez, hasta llegar a ser, en 1976, más de 1.8 veces mayor. En palabras de López (1980):

Mientras que desde 1933 los ingresos gubernamentales habían crecido en forma constante y acelerada: entre ese año y 1940 aumentó 2.6 veces en términos monetarios; 6.3 veces, entre 1940 y 1950; entre 1950 y 1964, 5.4 veces; entre 1960 y 1970, 2.7 veces, y entre 1970 y 1976, 2.6 veces. En medio siglo, de 1926 a 1976, al pasar de \$309 000 000.00 a \$135 616 000 000.00, el total de ingresos públicos aumentó 439 veces y en el último año representaron el 11.04 % del Producto Interno Bruto.⁷⁴

Hasta la década de 1940, los impuestos a las importaciones, a las exportaciones y a la explotación de los recursos naturales, al igual que en el pasado,

⁷⁴ *Ibidem*, p. 541.

aportaron los mayores volúmenes de las recaudaciones, pero a partir de la década de 1950, el volumen de mayor importancia lo produjeron los impuestos sobre la renta, la producción industrial y el de ingresos mercantiles. El desplazamiento de la importancia relativa de los impuestos obedeció a la reorganización fiscal iniciada en 1921, que tenía como objetivo transformar la vieja estructura eminentemente indirecta de los impuestos al consumo, para dar paso a los sistemas modernos de los tributos con sentido social, de carácter directo a los rendimientos. En las décadas hasta la de 1970, la política de endeudamiento externo estuvo basado en una estrategia de desarrollo económico que lo concebía como una forma no inflacionaria o por lo menos no demasiada para financiar el gasto público y el déficit en cuenta corriente.

La reforma administrativa (1970-1976)

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, representa la primera etapa de las grandes reformas administrativas en el siglo XX. Para Carrillo (1980), “la reforma administrativa intentaba constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente. Esto ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que el país había alcanzado en los últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido”.⁷⁵ De acuerdo con Carrillo Castro (1980):

Al tomar posesión como presidente de México en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró interés en promover las reformas estudiadas y propuestas por la Comisión de Administración Pública (CAP). En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.⁷⁶

⁷⁵ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México, (1971-1979)*, p. 45.

⁷⁶ *Ibidem*.

Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDA), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM) y con la asesoría de Unidades de Programación (UP), para vincular a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del sector público en su conjunto.⁷⁷ El programa de reforma administrativa que en este sexenio se gestaba, surgió en el marco de la programación económica, evolucionó y se enriqueció hasta la comprensión de que muchos de los intentos antes se habían frustrado por carecer de un marco congruente de referencia: “No se trataba de hacer por hacer, modificar simplemente por modificar, sino de transformar para adecuar; de agudizar la herramienta administrativa hasta penetrar el logro de objetivos de eficiencia; y también de eficacia porque el enclave de la Administración Pública, constituido por necesidades y demandas de una población cada vez mayor se había diversificado tanto como multiplicado”.⁷⁸

La idea central de la “reforma administrativa partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación”.⁷⁹ A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección de Estudios Administrativos, de conformidad con los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971. Inició sus labores el 1° de febrero de 1971, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública que había venido operando desde hacía cinco años. Esta dirección se encargó de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976), con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha:

Por ello, fueron elaboradas las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, planteando la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macro administrativo: el primero de ellos,

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 46-47.

⁷⁸ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México, p. 262.

⁷⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, p. 86.

referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve —que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)— se relacionaban con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos y contabilidad).⁸⁰

¿Era necesaria una reforma administrativa en México? La respuesta era afirmativa ya que toda organización por estar compuesta de seres humanos está sujeta de continuo a las fallas y deficiencias individuales en la organización. En toda organización hacen mella tanto en las deficiencias individuales como las fallas de cada persona para adaptarse al grupo o desempeñar dentro de él un papel de dirección o de coordinación.⁸¹ Para otro autor, existían dos criterios para una adecuada reforma administrativa mexicana: la técnica y la ciencia son elementos vitales para una reforma administrativa. Además, señala que una aceptación general de la ciudadanía mexicana para actuar dentro de una planeación de términos amplios.⁸²

En la reforma administrativa, era necesario crear en el funcionario la capacidad que lo conduzca, sobre la base de su propio mérito y esfuerzo, a una línea ascendente, ya que este tipo de enseñanza estimula el nivel de progreso y enriquecer a la propia administración pública, alejándola del burocratismo inerte y anquilosado.⁸³ A partir de la Administración pública el Estado opera sus programas, realiza sus metas y ejerce también sus atribuciones. Por ello, Rodríguez menciona (1976): “De aquí la importancia de enfocar nuestra

⁸⁰ El Consejo de Asesores estaba integrado por Andrés Caso, Miguel Duhalt Krauss, Renato Iturrriaga, Miguel de la Madrid, José López Portillo, Gustavo Martínez Cabañas, Gustavo Petriccioni, Roberto Ríos Elizondo, Fernando Solana, Manuel Uribe y Pedro Zorrilla Martínez.

⁸¹ Fernando Cuén Barragán, “Fundamentos para una Reforma Administrativa”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 533.

⁸² Fernando Zamora, “Dos criterios para una reforma administrativa de gobierno”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 551.

⁸³ Antonio García Valencia, “Reforma administrativa y relaciones públicas”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 597.

atención al problema de la eficiencia de la actividad gubernamental y específicamente, tratar de identificar las principales fallas de nuestro sistema administrativo, a fin de presentar, como consecuencia, un cuadro de medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de la administración estatal”.⁸⁴

En el segundo Informe de gobierno y a través del Congreso y a toda la República, dijo el presidente Luis Echeverría que se iniciaría a fondo una reforma a la administración pública para el desarrollo. Similar decisión se ha tomado en prácticamente todos los países, particularmente en los que están en vías de desarrollo. En palabras de José López Portillo (1969) su sucesor: “Hay pues, una estructura política tradicional, que tiene que adecuarse a las nuevas necesidades y a los nuevos contextos, y sabemos que las funciones estatales, la administración es sin duda, la más expresiva, la fundamental. Es la función administrativa una función que podríamos llamar, permanente [...] es un poder o una función no interrumpida”.⁸⁵

En otro texto, José López Portillo destacaba la importancia de la reforma administrativa en un contexto de cambios permanentes: “Una reforma administrativa para el desarrollo económico y social; una reforma administrativa vinculada, desde su inicial concepción, a los problemas del desarrollo nacional. Entendiendo el desarrollo no sólo como un crecimiento económico, sino como el esfuerzo para realizar la justicia distribuida. Redistribuir el ingreso, como dicen los economistas, o como dicen los políticos, para lograr la justicia social. Esta orientación fundamental tuvo la instrucción dada por el Primer Mandatario”.⁸⁶

Mientras que el programa número once buscaba la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, a partir de los lineamientos y las prioridades que señalaba el Programa de Desarrollo en ese tiempo, como lo muestra la tabla 6:

⁸⁴ Álvaro Rodríguez Reyes, “La reforma administrativa del Gobierno federal”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 607.

⁸⁵ José López Portillo, “Las reformas a la administrativa pública”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 633.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 641.

Tabla 6. Programas de la reforma administrativa (1971-1976)

Programa	Alcances del programa
I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa	Establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.
II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación	Sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
III. Racionalización del gasto público	Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
IV. Estructuración del sistema de información y estadística	Lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
V. Desarrollo del sistema de organización y métodos	Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando al país.
VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal	Llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, con el fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente.
VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público	Resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
VIII. Revisión de la administración de recursos materiales	Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos, referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos	Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos o informática, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública.

X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental	Lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos, los cuales permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
XI. Macrorreforma sectorial y regional	Dotar a la Administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento regional del país y para un desarrollo regional equilibrado.

Fuente: Alejandro Carrillo Castro, La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979), p. 47.

Como fue referido, en la reforma administrativa de 1971-1976 se emplearon básicamente tres instrumentos fundamentales, que sostenían que los cambios administrativos exigían la participación activa de todos los sectores y niveles de la organización gubernamental. Primero, la Comisión Interna de Administración (CIDA); segundo, las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y tercero, las Unidades de Programación (UP).⁸⁷ A partir del 28 de enero de 1971, se habían establecido 62 Comisiones Internas de Administración; 64 Unidades de Organización y Métodos; 60 Unidades de Programación. Además, se establecieron 54 Unidades de Sistematización de Datos y adecuado 52 Unidades de Recursos Humanos.⁸⁸

Dentro de la reforma administrativa se hicieron algunas consideraciones derivadas de otras experiencias recogidas en intentos y esfuerzos realizados en otras administraciones anteriores. “La mayoría iniciaron sus reformas en el ámbito interno, con distintas prioridades y complejidades. Las macro reformas, por su parte, se desarrollaron en cuatro direcciones: a) reformas incrementales (creación de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo; y d) estímulos para la reforma de las actitudes de los servicios públicos en todos los niveles”.⁸⁹

⁸⁷ Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, op. cit., p. 98.

⁸⁸ José Chanes Nieto, *La reforma administrativa en México*.

⁸⁹ Alejandro Carrillo Castro, *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, op. cit., p. 98.

En el contexto de los problemas para llevar a cabo una reforma administrativa, se describían los problemas en su implementación y las áreas de oportunidad, en los diversos niveles de gobierno, en opinión de Carrillo (1980):

Los esfuerzos hechos para cambiar y mejorar la administración pública durante la primera mitad de este siglo se caracterizaron por la carencia de uno o más de los requisitos básicos para una reforma: algunos no contaron con la suficiente autoridad; o no se le asignaron recursos suficientes; las técnicas y los enfoques administrativos utilizados eran aún rudimentarios; se confundían las reformas con las reestructuraciones; o se orientaban al ámbito microadministrativo; sin tomar en cuenta la dimensión macroadministrativa del Sector Público; por lo general, estos intentos se concebían en términos básicamente eficientistas y de corto plazo. La urgencia hacía a veces que se plantearan reformas “de gabinete” que no contaban con la participación de los servidores públicos en general, o carecían de una estrategia clara, de diagnósticos completos de la situación administrativa de la época y de programas, calendarios y mecanismos responsables a nivel adecuado. Muchos de los cambios del pasado se agotaron en la emisión de una disposición legal que, en ocasiones, no se llegó a instrumentar debidamente. Otras, se tradujeron en meros movimientos o ceses masivos de personal, sin otros argumentos que la búsqueda de una economía y una eficiencia abstractas.⁹⁰

A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese periodo, una nueva organización administrativa, mejoramiento en los procesos y procedimientos administrativos, la elaboración de manuales de organización y procedimientos, así como nuevos órganos internos para conducir los esfuerzos internos de las reformas administrativas, existieron inercias, resistencias al cambio y obstáculos que no fueron superados. El mayor déficit administrativo de esta proceso de reforma administrativa, fue la carencia de un servicio civil de carrera, es decir, una carrera administrativa meritocrática. Ello hubiera permitido, darle contenido y sustento, así como contar con personal con perfiles profesionales

⁹⁰ *Ibidem*, p. 112.

adecuados, una preparación y formación suficiente, saberes especializados que hubieran continuado con las mejoras alcanzadas en ese momento.

Esta responsabilidad histórica de los conductores de la reforma administrativa, en gran parte, se debe a que el sistema de patronazgo mexicano y el manejo del sector público estaba basado en el presidencialismo mexicano de viejo cuño en una etapa de un partido hegemónico de Estado. En las reformas administrativas, el aparato burocrático en relación con el ingreso, selección, promoción y desempeño no fueron trastocados, por lo que el *sistema de despojo* permaneció en el aparato gubernamental por un largo tiempo.

Sector paraestatal en el populismo

Durante el periodo del presidente Luis Echeverría, se postuló la necesidad de corregir los graves inconvenientes del desarrollo estabilizador. Para Campero (2010): “En lo interno, el principal problema económico radicó en el escaso dinamismo de la inversión privada, que se retrajo como respuesta a la política del Estado. Para suplir esta omisión, el gobierno inició a partir de 1972, una política expansiva del consumo y la inversión del sector público”.⁹¹

A partir de 1970, el país comienza a generar organismos administrativos que tienen una posición importante en la vida productiva. Se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Universidad Autónoma Metropolitana, los Institutos Tecnológicos Regionales, el Consejo de Fomento Educativo y el Colegio de Bachilleres. Se instaura el órgano responsable de la reforma administrativa, que es la Dirección General de Estudios Administrativos y que dependía de la Secretaría de la Presidencia. Se elabora el documento Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976.⁹²

Se intentó pasar del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido, mediante la creación de múltiples organismo y fideicomisos, así como adquiriendo un número considerable de empresas. Por ello se consolidó el crédito oficial al sector con la Financiera Nacional Azucarera (1953), coordinado

⁹¹ Gildardo Campero Cárdenas, “Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV”, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de administración pública en México*, p. 205.

⁹² Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, p. 31.

la comercialización del producto y derivados a través de la Unión Nacional de Productores de Azúcar (1972), integrado administrativamente estos organismos en la Coordinación Nacional de la Industria Azucarera (DOF, 18 de diciembre de 1970). También se estableció la Operadora Nacional de Ingenios, permitiendo que los 31 ingenios oficiales elevaren su participación en la producción nacional. Asimismo, en 1971 surge la Unapasa (Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A.) como institución auxiliar de crédito, de naturaleza mixta.⁹³

En el sector agrícola, se decretó la integración de los Bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario en una sola institución: el Banco Nacional de Crédito Rural (1975). Además, la Financiera Nacional de la Industria Rural (1976) como promotora de la industrialización de los productores agropecuarios, sustituir-la por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (1972). Asimismo, se promovió la formación de asociaciones de productores en defensa de sus derechos a través de empresas mixtas y organismos estatales, como Tabamex, el Instituto Mexicano del Café y Productos Químicos Vegetales Mexicanos. También fue vigorosa la política para impulsar la actividad forestal mediante el organismo Productos Forestales de la Tarahumara.

De la misma forma, se concentraron bajo la denominación de Productos Pesqueros Mexicanos, las diferentes empresas públicas que intervenían en el sector respectivo (1971). Además, se constituyó el Fideicomiso para el Desarrollo de la Fauna Acuática y el Instituto Nacional de la Pesca. Por otra parte, para garantizarla expansión de la industria y apoyar a otros sectores económicos, resultaba necesario asegurar el flujo constante de hidrocarburos y electricidad, por tal motivo se fundó la Comisión Nacional de Energéticos. El 12 de enero de 1972 se publicó la Ley Orgánica que crea el Instituto Nacional de Energía Nuclear, mismo que asumió las atribuciones de la antigua Comisión Nacional de Energía Nuclear, fundada en 1955. Cabe destacar que, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el 23 de diciembre de 1970 el Congreso de la Unión aprobó la ley (publicada en el DOF el 29-XII-1970) mediante la cual fue creado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).⁹⁴

⁹³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV, op. cit.*, pp. 205-206.

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 206-207.

Asimismo, para descentralizar la vida nacional se expidió un Acuerdo para constituir un fideicomiso en Nacional Financiera, conforme a los recursos y necesidades de cada región. De esta forma, se dio origen al Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein). Además, en 1971 se establecieron el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (Fomin). También el primero de mayo de 1974 fue creado el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (Fonacot) para el otorgamiento del crédito bancario con una mayor orientación social y favorecer el ahorro familiar de los obreros. Ante la problemática de vivienda, fue creado en 1976 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco). En esa misma línea, se estableció la Comisión para la Regularización de la Tierra (Corett), y proteger así los derechos de quienes habían adquirido de buena fe predios para construir sus viviendas.⁹⁵

En el sector paraestatal, “para finales de 1975 estaban registradas en la Secretaría de Patrimonio Nacional 517 entidades del sector paraestatal federal, de las cuales 71 eran organismos descentralizados, 47 juntas federales de mejoras materiales, 351 empresas de participación estatal mayoritaria y 48 empresas de participación minoritaria. Esto no incluye los fideicomisos constituidos por el gobierno federal que a fines de 1974 sumaban 387”.⁹⁶ Para Fernández (1980):

Los organismos descentralizados aumentaron entre 1970 y 1976 durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez con las siguientes entidades: Consejo Nacional de Fomento Educativo (1971); Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (1971); Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (1973); Comité Unificador de Frecuencia (1971); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1970); Instituto de Fomento de la Vivienda de los Trabajadores (1972); Instituto Mexicano de Comercio Exterior (1970); Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (1971); Instituto Nacional de Energía Nuclear (1972); Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (1971); Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufactureros; Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo

⁹⁵ *Ibidem*, p. 212.

⁹⁶ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 407.

de los Trabajadores (1974); Productos Pesqueros Mexicanos (1971); Comisión Nacional de las Zonas Áridas; Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Tabacos Mexicanos; Fondo Nacional de Equipamiento Industrial; Financiera Nacional de la Industria Rural; Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Productos Forestales de la Tarahumara, y Forestal “Vicente Guerrero”.⁹⁷

Para elevar la productividad social se establecieron en 1975, el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero, el Consejo Nacional para Promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores, y la Editorial Popular de los Trabajadores, que fueron concebidos para mejorar la capacitación de los servidores públicos.⁹⁸ El sector paraestatal en el gobierno de Luis Echeverría fue un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo compartido.

Burocracia y estructura interna en la Administración pública

En la estructura interna del personal de la administración pública federal se describen a los militares y al personal civil. De los dos sectores que integran el personal de la administración pública, el de las fuerzas armadas mantuvo su preponderación numérica hasta la década de 1940, representando más de la mitad del total. Varias circunstancias ocurrieron para que a partir de esa época, el personal civil aumentara con mayor rapidez su número hasta cubrir casi las cuarta quinta partes de todo el conjunto.⁹⁹ Por ello:

1) el país ha disfrutado de una completa estabilidad política interior y al mismo tiempo no ha tenido conflictos con otros países que pudiesen afectar militarmente al país; 2) el desenvolvimiento constante y firme de las principales actividades económicas propicia un incremento acelerado de los ingresos públicos y de las posibilidades de obtener créditos en el exterior, para ampliar sus programas de obras y servicios, atendiendo al acelerado crecimiento demográfico, y 3) el sector descentralizado y de participación

⁹⁷ José Florencio Fernández Santillán, *Política y administración en México (1934-1978)*, p. 125.

⁹⁸ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV, op. cit.*, p. 212.

⁹⁹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México, op. cit.*, p. 544.

estatal, que ahora cubre casi todas las áreas de la actividad económica nacional, incorporó a la administración pública un elevado contingente de nuevos trabajadores, que seguirá aumentando a medida que vayan cumpliendo sus respectivos planes de expansión.¹⁰⁰

De este modo, de acuerdo con las tendencias registradas hasta 1980, la estructura interna del personal de la Administración pública no sufrirá variaciones de importancia en el futuro respecto a la importancia relativa de los sectores que la integran. Por una parte, entre los años de 1920 a 1930, los efectivos del ejército fueron los siguientes:

Tabla 7. Efectivos del Ejército (1920-1930)

Años	Generales			Jefes	Oficiales	Tropa
	Div.	Briga.	Brig.			
1920	10	20	148	2 079	11 789	85 549
1921		600		4 469	15 421	100 000
1923		514		2 855	8 842	61 792
1924		439		2 297	6 846	73 153*
1925		459		2 297	6 846	53 345
1926	30	126	242	2 180	6 197	44 243
1927	31	134	248	1 955	6 079	60 281
1928	28	125	266	2 314	6 756	57 760
1929	18	115	240	1 614	5 443	52 235
1930	31	128	267	2 444	6 679	63 007

*En 1924, defecionaron 102 generales de brigada; 573 jefes; 2 417 oficiales y 22 224 hombres de tropa. En 1929, defecionaron 10 generales de división; 13 de brigada, 46 brigadieres; 263 jefes; 876 oficiales y 12 694 hombres de tropa. Estas cifras no están incluidas en las del año respectivo.

Fuente: Luis Garfías Magaña. "El Ejército Mexicano de 1913 a 1938". Cuarta parte, *El Ejército Mexicano*, p. 468. Citado en: Diego G. López Rosado. *La burocracia en México. Cuarta Parte, México independiente, 1911-1976*. México, Secretaría de Comercio, 1980, p. 486.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 543-544.

En el siglo XX, la organización del ejército se dio tanto antes de la Revolución como durante el movimiento revolucionario. Por ello: “La vida militar en México estuvo regida por la Ordenanza General del Ejército, promulgada el 11 de diciembre de 1911 por Francisco I. Madero, en 1926, el general Calles expidió: la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales; la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales; la Ley de Ascensos y Recompensas; y la Ley de Retiros y Pensiones”.¹⁰¹ Además que promulgó también varios reglamentos para facilitar la aplicación de estos ordenamientos. Posteriormente fueron expedidos los reglamentos: General de Caballería; de Uniformes y Divisas; de Uniformes para el Personal Obreiro, del Departamento de Aeronáutica Civil; para la Creación de la Reserva Militar de Pilotos de Aeronáutica; para la Inspección del Ejército; para la Escuela Superior de Guerra; y para la Escuela de Aplicación, y otros más. Mientras que la Secretaría de Guerra y Marina cambió su denominación por la de Secretaría de la Defensa Nacional, por decreto del 25 de octubre de 1937. La estructura del ejército mexicano es resultado del esfuerzo del gobierno federal y estaba basado en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, del 18 de enero de 1971, que abrogó la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales.

Conforme a la estructura administrativa del gobierno federal formado por el sector central que incluyen secretarías de Estado y departamentos administrativos, así como del sector descentralizado que integran los organismos creados por el Ejecutivo con la finalidad de prestar un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación y otros fines. Se describe el personal civil a su servicio en ambos sectores en forma separada. Con relación a los empleados de la administración pública central, se señalan la importancia de los dos sectores que la conforman: las fuerzas armadas y el personal civil, en la tabla 8:

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 486.

Tabla 8. Fuerzas armadas y personal civil (1910-1950)

Años	Total	Fuerzas armadas	%	Personal civil	%
1910	64 383	36 720	57.0	27 644	43.0
1921	89 346	54 195	60.6	35 151	39.4
1930	153 343	88 257	57.5	65 086	42.5
1940	191 588	nd	nd	nd	nd
1950	278 820	60 409	21.7	218 411	78.3

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 489.

El primer hecho que puede advertirse es que el personal civil había crecido paralelamente al total de la burocracia gubernamental durante el período de 1910 a 1950, pero casi al doble de velocidad: 7.9 veces, en el primer caso y 4.3 veces en el segundo. Comparado con el de las fuerzas armadas, el personal civil estuvo en inferioridad numérica hasta 1930, pero en 1950 ya era 3.6 veces mayor.¹⁰² Para López (1980) con datos del Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, levantado mediante una forma de recolección por el Departamento de la Estadística Nacional, el 30 de noviembre de 1930, destacaban los siguientes datos:

Según el censo, cerca del 1 % de la población de la República lo constituían los empleados y funcionarios públicos, cuya cifra alcanzó 159 253, de los cuales 130 912 eran hombres y 28 341 mujeres; éstas representaban el 22 % respecto a los hombres; 3 841 empleados tenían 2 o más empleos compatibles, es decir, 4 % del total tenían más de un empleo. El 6.3 de todos los empleados registrados fue de profesionistas; 13.4 % de los hombres tenían oficio e igualmente 1.8 % de las mujeres. La edad de máxima frecuencia fue de 20 a 34 años, lo cual corresponde al 47 % del total, lo que indica que la burocracia mexicana estaba formada por jóvenes, más casados que solteros: más solteras que casadas. El 60 % del personal sólo tenía hecha su instrucción primaria; el 17 % la secundaria o la preparatoria y el 13 % la profesional o técnica.¹⁰³

¹⁰² *Ibidem*, pp. 489-450.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 490.

Afirma López (1980) que la burocracia mexicana en 1930 era predominantemente nueva. La mayor frecuencia, respecto al número de años de servicios, correspondió al grupo de 1 a 15 años de servicios, que dio el 42 %. “De todos los empleados y funcionarios, sólo se encontraron 68 funcionarios o empleados con más de 50 años de servicios. No podía ser diversamente dado el modo de reclutar la burocracia y la corta vida de México en esa época. El 5 % de la población de la República tenía como base de su sostenimiento en los sueldos oficiales. El 18 % de la población del Distrito Federal se sostenía con frecuencia del erario, según el citado censo.¹⁰⁴ Con datos de Carlos Tello que utilizó las estadísticas de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) proporciona el personal ocupado por el gobierno federal en el sector central, para los años de 1970 y 1976. Para calcular al personal civil, fue eliminado el que prestaba sus servicios en las Secretarías de Defensa y Marina, como lo muestra la tabla:

Tabla 9. Personal civil ocupado en el Gobierno Federal

Entidad	1970	1976	Variación	Diferencias	
	(Miles de Personas)		1976/1970 %	Abs.	%
Educación	265.2	514.5	94.0	249.3	74.2
Agricultura, Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria	44.4	79.6	79.3	35.2	10.5
Comunicaciones y Transportes	36.4	46.4	27.5	10.0	3.0
Hacienda	31.1	43.1	38.6	12.0	3.6
Salubridad y Asistencia	19.9	29.7	49.2	9.8	2.9
Otras dependencias	46.5	66.1	42.2	19.6	5.8
Total	443.5	779.4	75.7	335.9	100.0

Fuente: Diego G. López Rosado. *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 491.

De conformidad con el cuadro anterior, el personal civil del gobierno federal, en su sector central, pasó de 443 500 personas en 1970 a 779 400 en 1976. Los 335 900 nuevos empleados, representaron un 75.7 % de incremento. Sin

¹⁰⁴ *Ibidem.*

duda alguna, el aumento más significativo fue el que correspondió a la Secretaría de Educación Pública, a la cual ingresaron cerca de 250 000 nuevos trabajadores, en su gran mayoría maestros porque absorbió las tres cuartas partes de todos los nuevos empleos que ingresaron al servicio público. De acuerdo con López (1980):

Mientras que en los años de 1921 y 1950, el total de profesores de todos los niveles representó el 27.5 % y el 33.9 % de todo el personal civil, respectivamente. Para los años de 1970 y 1976, el conjunto de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública absorbió el 60 % y el 66 %, respectivamente, de todo el personal civil del sector central del gobierno federal. Por lo que corresponde al sector descentralizado, el IX Censo Industrial, en la parte relativa a las empresas de participación estatal y de organismos descentralizados, con datos de 1970 y que no incluyen los organismos considerados dentro de la categoría de servicios, incluye un total de 288, que tenían 188 611 personas ocupadas: 147 146 obreros y 41 437 empleados, con un capital de \$141 192 400.00 en conjunto.¹⁰⁵

Desde 1965, fueron incorporados a control presupuestal 16 organismos y empresas de propiedad del gobierno federal y en los últimos años ese número subió a 26, que concentran la mayor parte de los ingresos del sector paraestatal. Entre 1970 y 1976, el presupuesto de los organismos y empresas descentralizadas creció cinco veces y es clara la tendencia hacia el aumento futuro. Con datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), se presentan el cuadro del personal ocupado en la administración pública paraestatal, como lo muestra la tabla 10:

Tabla 10. Personal ocupado en la Administración pública paraestatal

Entidades	(Miles de personas)		Aumento	%	Porcentaje del total	
	1970	1976			1970	1976
Pemex	71.7	88.5	16.8	23.4	24.2	21.1
Sector eléctrico ¹	57.0	76.6	19.6	4.0	19.3	18.3
Ferrocarriles ²	72.2	76.8	4.6	6.4	24.4	18.4

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 491-492.

Seguridad Social ³	82.7	154.7	72.0	87.1	28.0	36.9
Otros ⁴	12.1	22.0	9.9	81.8	4.1	3.5
Total	295.7	418.6	122.9	41.6	100.0	100.0

¹ Incluye Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

² Incluye los Ferrocarriles Nacionales del Pacífico, el de Chihuahua al Pacífico, los Unidos del Sureste y el de Sonora-Baja California.

³ Incluye IMSS e ISSSTE.

⁴ Incluye Conasupo, Caminos y Puentes, ASSA, Aeroméxico, Proformex, Indeco y la Lotería Nacional.

Fuente: Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 491.

De acuerdo con las cifras del cuadro anterior, es posible afirmar que el sector paraestatal tuvo un importante crecimiento durante el periodo de 1970 a 1976 de casi 42 %, principalmente originado en el campo de la seguridad social en el otros, que incluye a empresas como Conasupo, Caminos y Puentes, Aeroméxico y a la ASSA. No obstante que Pemex, Ferrocarriles y la Seguridad Social continuaron absorbiendo las tres cuartas partes del total de empleados de este sector, la posición relativa de Pemex y la de las Ferrocarriles descendió del 48.6 % en 1970 a sólo en 39.5 %, en cambio, la Seguridad Social mejoró del 28 % a casi el 37 %.¹⁰⁶ Por lo que puede concluirse: “Al comparar al sector central de la administración pública federal con el sector paraestatal, puede advertirse que en 1970 el primero representaba el 64.2 %, y el segundo el 35.8 % restante de los 826 000 trabajadores que tenía el gobierno federal; para 1976, del 1 314 600 que ya tenía la administración en su conjunto, el 68.2 % correspondía al sector central y el 31.8 % al paraestatal”.¹⁰⁷ El descenso en la importancia del sector paraestatal se explica en función de que los 488 400 empleados nuevos que ingresaron al servicio en ese lapso, 365 500, 74.8 %, fueron incorporados al sector central, en tanto que sólo 122 900, 25.2 %, fueron para el sector paraestatal.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 493.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

Burocracia en el sector público

Toda actividad que lleva a cabo el Estado se resume en la prestación de servicios públicos. Las definiciones del servicio público, generalmente, se asemejan, al considerar que se ha establecido para satisfacer necesidades colectivas permanentes, tan extendidas en cuanto al sector de población que las siente, y tan perdurables en cuanto al periodo de tiempo en que se presentan, que no pueden dejar de llenarse sin mengua notoria del bienestar social.¹⁰⁸

El incremento de los servicios públicos trae, a las colectividades, el aumento de las políticas de los servicios públicos de algunos países latinoamericanos y de México, así como los niveles de bienestar que sus habitantes han alcanzado mediante la realización de obras para estos fines. “El principio jurídico moderno de servicio público, en países con economías lucrativas, se concentra en un conjunto de atribuciones administrativas del Estado, destacándose entre ellas la coordinación, regulación y suministro de servicios que satisfagan necesidades colectivas de orden económico y cultural”.¹⁰⁹

La población económicamente activa de México en su conjunto, nos dice López (1980), después de haber descendido en el año de 1921 como consecuencia de la lucha revolucionaria, empezó en 1930 a crecer de forma acelerada. En 1970 ya era 2.5 veces mayor que en ese año. Mientras que el crecimiento de los sectores económicos fue diferenciado. De acuerdo con Ortega (1976): “Sin embargo, los tres sectores que la integran (primario, industrial y de servicios), aunque que siguieron una tendencia general de crecimiento en forma individual, no lo hicieron con la misma velocidad: el sector primario aumentó en 1.4 veces; el industrial en 3.9 veces; y el de servicios en 6.7 %, todo ello en el lapso comprendido entre 1930 y 1970”.¹¹⁰ En relación con el personal ocupado en la administración pública federal la situación era la siguiente:

¹⁰⁸ Jesús Rodríguez Rodríguez, “De los servicios públicos”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, pp. 93-94.

¹⁰⁹ Rodolfo Ortega Mata, “Los servicios públicos en relación con la tecnología, la economía y el derecho en los países poco desarrollados”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones*, p. 99.

¹¹⁰ *Ibidem*.

Los empleados públicos, que conforman el sector gobierno dentro del sector de los servicios, también incrementaron su número 5.4 veces en el lapso de 1930 a 1970, mejorando tanto en número como en su posición relativa del 3 % al 6.3 % del total de la población económicamente activa en ese periodo. Por su parte, los dos grupos que lo integran, el civil y el militar, mejorando tanto en número como en su posición relativa en esos años. Sin embargo, el grupo de los civiles creció casi 17 veces y mejoró su posición respecto del total del 1.3 % hasta el 4 %, en tanto que el de los militares aumentó tan sólo 3.3 veces y mejoró su posición relativa de 1.7 % al 2.3 %.¹¹¹

Para López (1980), la importancia de los empleados del gobierno respecto de los servicios públicos, puede determinarse que su número total que pasó de 153 000 en 1930, a 826 000 en 1970, el porcentaje que representaron dentro del sector servicios descendió del 20.3 % hasta el 16.7 %. No obstante, “el descenso relativo del sector gobierno debe atribuirse a la diferente velocidad de crecimiento de los dos grupos que lo forman: el civil aumentó su número de 65 000 en 1930 a 531 000 en 1970, y su importancia varió del 42.5 % al 64.3 %. El grupo militar, en cambio si bien creció de 88 000 a 295 000, perdió en su posición relativa del 57.5 % al 35.7 %”.¹¹²

La preponderancia alcanzada por el personal civil respecto al personal militar en las últimas décadas tiene su explicación en diversos factores. Al menos tres son relevantes: 1) la estabilidad política y militar que el país disfrutaba desde hacía varias décadas; 2) el considerable avance de la educación pública a todos los niveles, que hizo aumentar de manera sostenida la nómina de profesores y 3) el rápido desarrollo de las empresas descentralizadas y paraestatales, que, al multiplicarse y expandir sus servicios, habían requerido de una planta cada vez más grande de trabajadores del sector público.¹¹³ El gobierno de Echeverría también recurrió a medidas de tipo administrativo y de reivindicación social, que reforzaron la tendencia del sistema político para controlar al sector obrero. Fue decretada la revisión de los contratos colectivos de trabajo y se redujo la semana laboral a cinco días. Para la burocracia del

¹¹¹ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, *op. cit.*, p. 494.

¹¹² *Ibidem*, pp. 494-495.

¹¹³ *Ibidem*, p. 496.

Estado, se dictaron medidas que reestructuraban los sistemas de administración en cuanto a la incorporación, desarrollo, remuneración y capacitación.¹¹⁴

Prestaciones sociales de la burocracia

En el año de 1908 fue aprobada la Ley de Educación Primaria, que disponía otorgar pensiones a los maestros en los términos que el Ejecutivo definiera, pero esta definición fue hecha hasta el 20 de abril de 1916, a partir de las Bases que entraron en vigor el 16 de mayo siguiente, las cuales fueron modificadas por la Ley del 8 de julio de 1924, así como por la reforma del 24 de diciembre de 1924. De acuerdo con López (1980): “En materia de pensiones, la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles del 31 de diciembre de 1947 establecía que respecto al magisterio, la Ley Reglamentaria de Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California concedía pensión a los profesores que tuvieran más de 30 años de servicios y hubieran desempeñado sus cargos satisfactoriamente”.¹¹⁵ Continuando con López (1980):

El cuerpo diplomático estaba sujeto al decreto del 25 de agosto de 1853, que estableció pensiones alimenticias de retiro para los trabajadores en disponibilidad. Tanto las disposiciones de este decreto como las del 6 de enero de 1856 quedaron derogadas por lo que toca al cuerpo diplomático por la Ley Orgánica del 9 de enero de 1922, que a su vez fue reformada por la del 9 de enero de 1923 fundamentalmente respecto de la edad para poder otorgarse las pensiones.¹¹⁶

Mientras que la Ley de Organización de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales dispuso, en 1922, que los magistrados, jueces y oficiales que no gozaren de fortuna tendrían a derecho a ser pensionados, porque, en palabras de López (1980):

¹¹⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 142.

¹¹⁵ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, op. cit., pp. 512-513.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 513.

Ante la gran diversidad de disposiciones que había sobre esta materia el gobierno de la República, adoptando el criterio de que todos los que reciben un sueldo con cargo al Estado deben considerarse como empleados públicos, expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, en la cual, para fomentar el ahorro y para quitarle a la pensión el aspecto de acto caritativo por parte del Estado, estructuró un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuiría a la formación del fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de las pensiones.¹¹⁷

Posteriormente, en 1946, fue expedida la Ley del 5 de marzo, cuya vigencia fue suspendida por el propio legislador, no llegando a aplicarse a los trabajadores del magisterio y a los Veteranos de la Revolución. Para López (1980):

La Ley de Pensiones Civiles de 1947 fue aplicable sin distinción a los trabajadores civiles de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como a los trabajadores de la Dirección de Pensiones y a los de las oficinas de servicios públicos, funcionarios, empleados y obreros. Quedaron excluidos los trabajadores del Poder Legislativo, por estar empleados por la Ley de Jubilaciones del 5 de octubre de 1936.¹¹⁸

La administración y el manejo del servicio estaría a cargo de un establecimiento público descentralizado denominado Dirección de Pensiones Civiles, cuyo fondo sería constituido por los descuentos forzosos sobre los sueldos de los trabajadores, las aportaciones de la Federación y demás establecimientos públicos, así como otros ingresos derivados de intereses, plusvalía, utilidades, entre otros. El descuento forzoso a los trabajadores sería del 5.5 % de sus sueldos, sin tomar en cuenta en consideración su edad.¹¹⁹

La Dirección de Pensiones Militares fue creada por el decreto del 26 de diciembre de 1955, con el carácter de organismo descentralizado federal, a efecto de manejar el servicio de pensiones, compensaciones, haberes de retiro y demás beneficios establecidos por la Ley de Retiros y Pensiones Militares. Tales como invertir sus recursos y atender, en el sector del ejército y la

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 514.

¹¹⁹ *Ibidem.*

armada, el problema de la habitación, de manera coordinada con el Instituto Nacional de Vivienda. Su patrimonio estaría integrado con las aportaciones que debía efectuar el gobierno federal; con los bienes muebles e inmuebles que el mismo gobierno transferiría; con el producto de sus inversiones y con cualesquiera otros recursos que pudiera recibir en el futuro.¹²⁰ Mientras que en la Dirección de Pensiones Civiles fundada en 1925 fue sustituido por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado el 31 de diciembre de 1959. El ISSSTE desde su fundación hasta 1972, había pagado las siguientes cantidades, como lo muestra la tabla 11:

Tabla 11. Pagos de pensiones del ISSSTE (1960-1972)

Años	Pensionistas	Millones de pesos	Promedio anual
1960	11 718	69.4	5 922.51
1964	18 742	165.7	8 841.11
1969	38 009	695.5	18 298.30
1972	49 883	1 142.0	22 893.57

Fuente: Diego G. López Rosado. *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, p. 519.

En el siguiente cuadro pueden encontrarse las principales características de los servicios médicos e instalaciones del ISSSTE en el periodo de 1961 a 1975, los cuales se incrementaron:

Tabla 12. Principales servicios médicos del ISSSTE

Conceptos	1961	1965	1970	1975
Médicos	nd	2 874	3 275	5 454
Derechohabientes por médico	nd	358	396	571
Enfermeras	nd	2 802	3 390	5 705

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 515-516.

Derechohabientes por enfermera	nd	367	382	546
Camas	267	704	1 940	4 060
Derechohabientes por cama	1 912	1 463	685	767
Clínicas	13	127	139	145
Hospitales	1	20	29	39
Consultorios				
Periféricos	nd	251	447	654
Auxiliares (D.F.)	nd	26	26	42
Total de derechohabientes	510 600	1 029 654	1 297 891	3 113 298

Fuentes: Nacional Financiera, S.A. *La economía mexicana en cifras*, p. 369; Antonio del Río, *Seguridad Social*, pp. 34-35.

Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*. México, p. 521.

Por decreto del 28 de diciembre de 1972, fue creado el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), con el objeto de proporcionar viviendas a los trabajadores al servicio del gobierno federal y para constituirlo absorbió el pago del 5 % sobre los sueldos básicos de los trabajadores como aportación mensual, que permitiría establecer un sistema de financiamiento para otorgar créditos baratos y suficientes con fines habitacionales. Al finalizar 1976, el Fovissste había otorgado a los trabajadores 70 unidades habitacionales y 19 mil 639 viviendas, estas últimas con un costo promedio de 167 mil , amortizable en un plazo de 15 años.¹²¹

Para Pardo (2009), en la gestión de Echeverría se crearon instituciones para apoyar el salario de los trabajadores, pero sobre todo para tener sobre

¹²¹ *Ibidem*, p. 522.

ellos un control suficiente a fin de conservar todo para tener sobre ellos un control suficiente a fin de conservar la estabilidad del sistema:

Aparecieron el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el Comité Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional del Consumidor y el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores. Con el mismo fin se ampliaron las actividades de la Conasupo con el sistema de comercialización de los mercados urbanos y rurales. Se creó la Procuraduría Federal para la Defensa del Trabajo, cuyo objetivo era ajustar los niveles de ingreso a las presiones inflacionarias, y se facultó a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para poner en práctica ajustes de emergencia. Otro cambio fue la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría para aprovechar el potencial de esa industria.¹²²

En el gobierno de Echeverría, el control de la burocracia fue mediante la creación de organismos para asegurar los derechos laborales, las prestaciones sociales, y en general, mediante el control de los sindicatos de la burocracia estatal subordinar y cooptar sus demandas laborales.

Formas de organización y de lucha de la burocracia

En 1875, fue constituida la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, con la idea de que los trabajadores tuvieran una organización poderosa que no prosperó. También existen noticias de que, en 1906, “los dirigentes de la Sociedad Mutualista y la Unión Mutualista de Telegrafistas Federales, llegaron a identificarse con la corriente ideológica de los hermanos Flores Magón y en contra de la dictadura porfirista”.¹²³ Para López Rosado (1980):

A principios de 1918 empezaron a unirse maestros en grupos aislados orientados más a un criterio mutualista, cooperativo o de club social. En 1922 y por falta de pago de más de 10 meses de sueldo, estalló la primera huelga de maestros

¹²² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 142-143.

¹²³ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, op. cit., p. 525.

en el puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, que por esas fechas propició la fundación del Sindicato de Profesores Veracruzanos, afiliada después a la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana (CROM), por conducto de la Federación Local de Mar y Tierra. Por las mismas causas y en la misma ciudad, estallaron nuevas huelgas en 1925 y 1928. La creciente inquietud de sus trabajadores obligó al Estado en 1925 a buscar algún paliativo a su difícil situación y para ese propósito fue creada la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que desgraciadamente persiguió el limitado objetivo de conceder pensiones de retiro, y prácticamente, ninguna otra prestación social.¹²⁴

Durante 1926 y 1927, la organización magisterial estaba tan avanzada a lo largo del país, que surgió por su propio peso la necesidad de confederarse y así fue como quedó integrada la Confederación Nacional de Maestros (CNM):

En 1928, con la intervención indebida de algunas autoridades escolares, fue escindido el movimiento magisterial para fomentar la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, que actuó con independencia de los órganos fundamentales, y la Confederación Mexicana de Maestros que toleró la intervención estatal. El deseo de organizarse surge entre los trabajadores al servicio del Estado en 1932, ante la necesidad de lucha contra los despidos injustificados, las demoras de pago, la formación de escalafones injustos, entre otros. En este ambiente de inseguridad fueron organizados primero, los trabajadores de Limpia y Transporte, dependiente del entonces Departamento Central, que fundan su sindicato el 8 de agosto de 1934; a continuación los de Talleres Gráficos de la Nación, luego los de la antigua Fábrica Nacional de Armas; después los de Agua y Saneamiento, Panteones, Parques y Jardines, Tesorería del Distrito Federal, entre muchos otros, dependiente del Departamento Central, que formaron pequeños sindicatos autónomos.¹²⁵

Mientras que la Alianza de Trabajadores de Salubridad se fundó el 6 de septiembre de 1935 y poco después un grupo de mujeres de la Secretaría de la Economía Nacional formó el denominado grupo Evolución Femenina de Economía Nacional, que al extenderse a otras secretarías dio origen a

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 525-526.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 526.

la Unión de Empleados de Gobierno. Después tuvieron lugar las primeras reuniones para organizar la Alianza de Trabajadores del Estado, que quedó constituida en diciembre de 1935. Al amparo del *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado*, fue constituida en 1938 la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), con los siguientes momentos importantes:

En el Congreso Pro-Unidad celebrado del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936, nació la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), compuesta por la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, la Alianza de Telegrafistas Mexicanos, el Frente Único de Trabajadores de Caminos, la Sociedad Nacional de Empleados Postales y la Unión Nacional de Empleados del Gobierno. Su lema fue “Por una Sociedad sin Clases”, modo de aludir a su vinculación con la Confederación de Trabajadores de México, recién organizada. El 30 de abril de 1938, un comité organizador convocó a constituir la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), “forzosamente independiente de las centrales obreras o campesinas”, pero como ese mismo año se promulgó el Estatuto Jurídico, fue la Secretaría de Gobernación quién invitó al Congreso, que se celebró del 29 de octubre al 1º de noviembre de 1938, en el Palacio de Bellas Artes, con la asistencia de 135 delegados de los sindicatos ya existentes. Al constituirse la FSTSE, los empleados públicos abandonaron sus nexos orgánicos con la CTM.¹²⁶

A finales de 1960, la FSTSE estaba compuesta por 29 sindicatos, correspondientes a los poderes Judicial, Legislativo y a cada una de las secretarías de Estado y departamentos autónomos, así como de los gobiernos de los territorios, dependientes del Ejecutivo Federal. Los sindicatos de trabajadores del Departamento de Turismo y de la Universidad Nacional Autónoma de México estaban tramitando su ingreso a la Federación. El número de afiliados de las FSTSE sumaba aproximadamente 324 mil empleados. Otros 45 mil muchos de ellos amparados por los sindicatos federados, eran considerados supernumerarios o eventuales, no obstante, la permanencia en sus labores. La FSTSE mantenía relaciones fraternales con 13 federaciones

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 526-527.

o sindicatos de trabajadores estatales o municipales, correspondientes a otros Estados de la República.¹²⁷ De este modo:

La FSTSE mantenía relaciones fraternales también con todas las organizaciones revolucionarias del país, formaba parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en cuyos órganos directivos, tanto nacionales como estatales y municipales, tenía importantes representaciones. Formaba parte del Bloque de Unidad Obrera (BUO), que agrupaba en su seno a las más poderosas organizaciones obreras y tenía representantes permanentes ante los comités nacionales, estatales y municipales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dentro de cuyas filas militaba desde su fundación.¹²⁸

De acuerdo con datos estimados de la FSTSE, la evolución de los servidores públicos organizados en la línea del tiempo de 1857 a 1976 había alcanzado el millón de trabajadores sindicalizados, como lo muestra la tabla 13:

Tabla 13. Trabajadores sindicalizados de las diversas federaciones sindicales hasta llegar a la FSTSE

Organización	Años	Trabajadores
Asociación Mutualista de Empleados Públicos	1857	30 000
	1900	64 000
	1910	64 384
	1921	63 074
	1930	113 343
Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado	1935	nd
Federación Nacional de Trabajadores del Estado	1936-1938	163 000
	1938-1940	191 588

¹²⁷ *Ibidem*, p. 527.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 527-528.

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	1950	260 000
	1960	380 000
	1970	638 000
	1973	850 000
	1976	1 000 000

Fuente: FSTE. *Esquema histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*, p. 177. Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, pp. 529-530.

Contando con el reconocimiento oficial, la FSTSE contaba ya con 29 sindicatos en 1960, con cerca de 380 000 agremiados, para 1976, los 46 sindicatos que lo integraban, sumaban casi 1 000 000 de afiliados, de los cuales alrededor del 40 % formaban el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más importante de todos. Por su parte, López (1980) cita a Carlos A. Sirvent, que incluyó la lista de sindicatos miembros de la FSTSE, con el año de su fundación y el número de afiliados en 1934 a 1973, como lo muestra la tabla 14:

Tabla 14. Sindicatos por año de creación y número de afiliados

Sindicatos	Año de fundación	Número de agremiados	
		1970	1973
Educación	1934	266 053	300 000
Departamento de Industria Militar	1934	1 400	1 650
Salubridad y Asistencia	1935	46 000	69 000
Hacienda y Crédito Público	1936	37 000	36 000
Cámara de Diputados	1936	515	463
Relaciones Exteriores	1936	450	460
Departamento del Distrito Federal	1937	60 000	68 000
issste	1937	18 500	24 000
daac	1937	3 035	3 000
Trabajo	1937	1 466	2 400
Procuraría General de la República	1937	1 900	11 000
Anales de Jurisprudencia	1937	25	29

Recursos Hidráulicos	1938	42 000	42 000
Obras Públicas	1938	36 000	41 000
Comunicaciones y Transportes	1938	53 000	40 000
Agricultura	1938	6 450	20 000
Poder Judicial Federal	1938	3 000	3 000
Industria y Comercio	1938	6 000	2 673
Poder Judicial del Distrito	1938	1 500	1 500
Contaduría Mayor de Hacienda	1938	242	221
Gobernación	1939	4 000	1 500
Lotería Nacional	1939	670	400
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	1939	50	96
Marina	1940	10 113	7 400
Tribunal Fiscal	1945	188	200
Patrimonio Nacional	1948	2 000	3 417
Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas	1952	40	37
Puertos Libres Mexicanos	1955	300	305
Departamento de Turismo	1960	234	234
Indeco	1962	425	341
inpi	1963	923	1 300
Instituto Indigenista	1963	500	800
Camino y Puentes	1965	2 000	3 147
Aeropuertos y S. A.	1965	1 600	1 900
Codisuco	1966	730	1 200
Conasupo	1967	550	800
Instituto Mexicano del Petróleo	1967	500	670
Patronato del Maguey	1967	84	89
Cámara de Senadores	1969	107	118
Sistema de Transporte Colectivo	1970	800	1 803

Fuente: Carlos A. Sirvent, "La burocracia en México. El caso de la FSTE", *Revista Estudios Políticos*, pp. 20-22. Tomado de Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, pp. 528-529.

La FSTSE en 1975 contaba con 45 sindicatos (por haber desaparecido el Sindicato Único del Gobierno del Territorio de Baja California), con aproximadamente 700 mil agremiados. Por lo que en esa época: “De los 46 sindicatos que la formaban, sólo 9 de ellos agrupaban a más del 90 % de los agremiados, es decir, 640 000; de los cuales 300 000, el 40 % del total de agremiados, formaban el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; siguiendo en importancia el Sindicato de Salubridad y Asistencia, con 69 000; el del Departamento del Distrito Federal, con 68 000; el de Recursos Hidráulicos, con 42 000; el de Obras Públicas, con 41 000; el de Comunicaciones y Transportes, con 40 000; el de Hacienda y Crédito Público, con 36 000; el sindicato del ISSSTE, con 24 000; y el de Agricultura y Ganadería, con 20 000 afiliados”.¹²⁹

Los empleados públicos manifestaban, no en forma directa sino por medio de sus líderes, una orientación conservadora cuando portan, hace suya o enarbolan como bandera la defensa del sistema político de índole institucional más que la defensa de los intereses de sus agremiados. Edgar Robledo, secretario general de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, señalaba al presidente José López Portillo, como testimonio del conservadurismo del sector burocrático: “Tengo el encargo de manifestarle que cuenta usted con un Ejército lineal de miles de Trabajadores al Servicio del Estado que podrían erigirse en comités de vigilancia para hacer llegar a las autoridades tanto las violaciones a los precios oficiales como las detenciones de cientos de acaparadores”.¹³⁰

Pero los empleados públicos o sus voceros no manifestaban solo en sus declaraciones ideológicas su sumisión o condicionalidad ideológica hacia el gobierno sino también cuando introyectan los valores del gobierno o del Estado, pese a que sean valores cambiantes. Con la Reforma Administrativa que instrumentaba Echeverría apoyan el valor, eficacia y trabajo; en el momento actual defienden la austeridad y la renovación moral que anuncia Miguel de la Madrid. Con tal adaptación, el sector burocrático renuncia a metas revolucionarias como la que sostenía en 1935 bajo el lema de “una sociedad sin clases”. No hay duda de que la auténtica disciplina supone que

¹²⁹ *Ibidem*, p. 528.

¹³⁰ Bertha Lerner de Sheinbaum, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, en *Revista Mexicana de Sociología*, p. 35.

un sector introyecta y presenta como suyos los valores de quien obedece, en este caso de la alta burocracia y de quienes detentaban el poder.¹³¹

La organización política de los trabajadores del Estado en la FSTSE y la previa legalización de sus derechos a organizarse y a una vida más confortable —derechos que se concretan en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado— influye drásticamente en el conservadurismo de los trabajadores públicos, o en el carácter estabilizador que llega a desempeñar tal categoría social. El corporativismo u organización de las clases dominantes es una forma de control, en el caso de las clases populares, y de institucionalizar un movimiento, orillando una fuerza social al conservadurismo. Además, no tiene sentido, pues se intenta buscar en este nivel mecanismos de negociación indirecta entre las máximas autoridades políticas y los representantes del mundo económico.

Pero tal sindicalismo tardío no modela tanto a los empleados públicos como el sindicalismo vertical que prevalece en México a raíz de la expedición del Estatuto Jurídico de los trabajadores públicos. Por tal sindicalismo vertical es que la FSTSE aparece como la única central reconocida oficialmente por el gobierno. El sindicalismo vertical implica que los empleados públicos, a partir de que se organizan corporativamente bajo protección del Estado, no tienen otra opción que participar en la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado; no hay para esta fuerza social otras opciones ideológicas ni otras alternativas de organización.¹³² “No se limita el sindicalismo vertical al reconocimiento de la FSTSE como única central legítima y legal para los empleados públicos, sino que tal verticalidad se reproduce en otros niveles, garantizando así el carácter conservador de la baja burocracia. En cada secretaria —por ley— se reconoce únicamente un sindicato (Parra, 1983: 550) como órgano de lucha y es tal sindicato y no otro el que automáticamente entra a formar parte de la FSTSE”.¹³³

El hecho de que en el México de 1960 coincidan la instauración de la reforma administrativa con la exacerbación de la protesta pasiva de la burocracia política, demuestra que, ante este fenómeno de burocratismo, la reforma administrativa no es solo un arma inadecuada o un instrumento de

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *Ibidem*, pp. 36-37.

¹³³ *Ibidem*, p. 37.

combate insuficiente, sino que es una iniciativa que acelera esta protesta, como “una especie de cerillo que echa leña a la hoguera”. “No es la reforma administrativa que en el contexto mexicano se articula en 1965 y se institucionaliza en 1971, un proyecto que se adelanta a las circunstancias, al mismo proceso de sabotaje de la burocracia política dentro del Estado; no tiene la reforma administrativa la calidad de un proyecto o guía a largo plazo como lo tiene para México la Constitución política de 1917”.¹³⁴ No es tampoco la reforma administrativa respuesta a un viejo problema, pues la protesta pasiva de la burocracia política cobra auge en 1970, y no en épocas precedentes cuando se produce el progresivo fortalecimiento del Estado y de la misma burocracia política.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982): populismo y patronazgo presidencial

José López Portillo acudió a tomar posesión del cargo de presidente de la República en un ambiente ensombrecido políticamente. Desde la época de Lázaro Cárdenas en México no había un relevo presidencial con el país tan dividido. Y como en aquel entonces Ávila Camacho, ahora López Portillo inició su mandato con un llamado a la unidad nacional en su toma de posesión. La convocatoria se hizo bajo la premisa: “La solución somos todos”.¹³⁵ Desde su toma de posesión, José López Portillo hizo un llamado a la conciliación y a la alianza sectorial. Anunció tres etapas para recuperar el crecimiento económico: dos años para superar la crisis, dos más para estabilizar la economía y dos más alcanzar altas tasas de crecimiento. El presidente José López Portillo no abandonó la cuestión social, pero a diferencia de Echeverría, la enfocó no para la redistribución inmediata del ingreso, sino por el lado, de la creación de empleos a través de un excesivo gasto público. Por ello:

La campaña política de López Portillo se llevó a cabo sobre la base de dos promesas: el desarrollo del sector energético, para superar las estrecheces

¹³⁴ *Ibidem*, p. 35.

¹³⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, *op. cit.*, p. 236.

financieras impuestas por el endeudamiento, y la autosuficiencia alimentaria, que no habían sido resueltas en el sexenio de Echeverría a pesar de las cuantiosas inversiones realizadas en el sector agropecuario. La nueva estrategia consideraba la ampliación del gasto público y la inversión masiva en la industria del petróleo para aumentar la extracción del crudo y aprovechar los altos precios vigentes. Esta inversión fue financiada con deuda externa y las divisas así conseguidas sirvieron tanto para pagar al servicio de la deuda como para incrementar los ingresos del Estado.¹³⁶

El ascenso a la presidencia de José López Portillo (1976-1982) se realizó en medio de una fuerte crisis económica, de presiones políticas internas y externas, así como los “enfrentamientos entre el Estado y el sector empresarial que ocasionan la pérdida paulatina de confianza de la base social hacia el Estado”.¹³⁷ Su gobierno se comprometió en tres estrategias básicas: 1) reforma política; 2) reforma administrativa y 3) Alianza para la Producción (cobrando importancia los alimentos y los energéticos).

La reforma política concebida por Jesús Reyes Heróles estaba orientada a encauzar el proceso democrático del país, para fomentar la participación política de los diversos partidos políticos que se manifestaban en el país, con ello se abría una nueva etapa en la contienda política-ideológica.¹³⁸ En materia de reforma política, para ampliar el sistema participativo y enriquecer las posibilidades de soluciones democráticas, el titular del Ejecutivo promovió las iniciativas para adecuaciones a artículos de la *Constitución*, y la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 31 de diciembre de 1977. Para Flores (1988) si la reforma política implicaba la movilización política de la sociedad, la Reforma Administrativa constituía la necesaria y correspondiente movilización estructural de las instituciones.¹³⁹ En esta reforma política se estableció un modelo de participación ciudadana en el Distrito Federal que, no obstante, su expresión constitucional, no tendría jamás reflejo alguno ni en la legislación ni en la

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 194-195.

¹³⁷ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *op. cit.*, p. 328.

¹³⁸ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, *op. cit.*, p. 320.

¹³⁹ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, *op. cit.*, p. 282.

práctica. Aquella reforma a la base 2 de la fracción VI del artículo 73 señaló que los ordenamientos legales y reglamentos que serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular.¹⁴⁰ Para Andrade (2018): “[...] la reforma política de 1977 trajo consigo el establecimiento de un sistema electoral mixto con representación proporcional, aún vigente en su concepción; generó el derecho a la información y, por ende, la raíz de la política de transparencia, y además introdujo un proceso detallado de rendición de cuentas respecto del uso de los recursos públicos a nivel federal, en un régimen de equilibrio de poderes”.¹⁴¹

En el plano económico, se diseñó la Alianza para la Producción, cuyo propósito era ampliar y diversificar la estructura productiva del país y recuperar el dinamismo de la economía nacional. Para Medina (2017): “La Alianza para la Producción, que buscaba ser la expresión económica de la unidad nacional reconstituida, fue de hecho la reactivación de los pactos entre los factores de la producción y el gobierno, en desuso desde que terminara la segunda Guerra Mundial, para combatir la inflación con producción masiva y barata de bienes de consumo popular”.¹⁴² La alianza para la producción fue así el eje de la política económica desde el principio del sexenio de López Portillo. Por lo que respecta a la Alianza para la Producción, se consideraba como un elemento esencial para acometer la reforma económica. Se trataba de un llamado a la unidad que buscaba la coincidencia de todos los sectores productivos en la tarea por alcanzar una más justa distribución del ingreso nacional, crear empleos y, para cerrar el círculo, incrementando la productividad como factor de desarrollo y bienestar.

La crisis económica y política bajo la cual se dio la transformación de poderes en 1976, también había golpeado al aparato administrativo del gobierno federal. No sólo en los seis años anteriores este apartado había crecido desmesuradamente, tanto en el sector central como paraestatal, sino que se habían puesto en evidencia varios vicios: descontrol administrativo, ineficiencia y corrupción. Para salir de la crisis, se razonó, se precisaba modernizar la burocracia. Con la

¹⁴⁰ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 78-79.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 79.

¹⁴² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado...*, op. cit., p. 236.

reforma administrativa, aparte de achicar y hacer más racional el aparato público, se persiguió introducir la racionalidad y la planeación.¹⁴³

Los datos de la economía nacional tampoco eran alicientes por que los factores de la producción se encontraban estancados como lo muestran los datos oficiales. En el primer año de gobierno del presidente López Portillo, la economía creció a una tasa de 3 %, de hecho, la más baja en los 18 años precedentes:

A partir de 1978, sin embargo, y gracias al incremento del gasto público, que pasó de 39 % del PIB en 1977 a 47 % en 1981, las tasas del crecimiento económico se mantuvieron por encima del 8 %. Así, los años que corrieron entre 1977 y 1981 fueron de jauja. En ese lapso la economía creció a una tasa media anual de 8.4 %; se produjeron casi cuatro millones de empleos, algo nunca visto hasta entonces en tan corto periodo; el gasto público como porcentaje del PIB aumentó de 39.5 % en 1977 a 47.2, en 1981, con lo cual se consolidó un amplio sector público de la economía y el Estado superó limitaciones del pasado en sus tratos con el sector privado y los sindicatos.¹⁴⁴

No obstante, la estrategia presentaba serias fallas estructurales. La principal falla se refería al hecho de que la expansión de la economía dependía crecientemente de las exportaciones del petróleo y de la influencia de Petróleos Mexicanos, en la actividad económica. De acuerdo con Piña (2017): “Se trataba de una estrategia sujeta a la expectativa de un aumento constante en el precio del petróleo y sus derivados —variable externa que no estaba bajo el control del gobierno— estrategia a cargo de un funcionario público y su grupo que desde Pemex empezaron a hacer política con vistas a la sucesión presidencial”.¹⁴⁵

En cuanto al Programa de Reforma Administrativa del presidente José López Portillo, en primer lugar, destacan las adecuaciones al marco jurídico, empezando por la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 29 de diciembre de 1976). La otra innovación administrativa

¹⁴³ *Ibidem.*

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 195.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 195-196.

era la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que buscaba compendiar la elaboración de planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento, así como evaluar los resultados de su gestión quitando atribuciones a la SHCP. Mientras que a la Secretaría de Patrimonio se le incorporaba lo relativo al Fomento Industrial, facultándola entre otras cosas al manejo y administración de los energéticos.¹⁴⁶

En materia jurídica, el 4 de febrero de 1977 se publicó la reforma que consideró los tratados como el mecanismo formal más sólido para sentar las bases de gestión de una extradición, tanto de los reos mexicanos en el exterior como para los extranjeros sentenciados aquí en el país (artículo 18).¹⁴⁷ El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *DOF* una de las reformas más importantes no sólo en las instituciones políticas y electorales, sino también en términos de valores y equilibrios de poderes. Para Andrade Martínez (2018):

Primero, por primera vez en la Constitución se describió el proceso de revisión de la cuenta pública del año anterior, y como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV) se puntualizó que la revisión de la cuenta pública tendría por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se había ajustado a los criterios de presupuesto. Segundo, dentro de la nueva política de rendición de cuentas para la esfera administrativa, la reforma política de 1977 introdujo una reforma al artículo 93 constitucional para otorgarles el derecho a las minorías de las Cámaras, para integrar comisiones de investigación respecto del funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Tercero, la reforma política de 1977 reconoció además la existencia no solamente de tratados o acuerdos internacionales, sino también de política exterior. Por ello se reformó la fracción I del artículo 76 de la Constitución para otorgarle al Senado la facultad de analizar la política exterior del Ejecutivo federal, con base en sus propios informes anuales que rindieran al Congreso el presidente y el secretario correspondiente.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, op. cit., pp. 321-322.

¹⁴⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 75.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 78.

El presidente López Portillo, al contrario de sus antecesores, acabó con las erogaciones adicionales, que decrecieron a un promedio de 15 % durante su sexenio. Esta acción reflejaba claramente los propósitos racionalizadores del gasto público que se expresaron desde el inicio de su gobierno en la reforma administrativa, así como y concretar los esfuerzos de los planes sectoriales y el Plan Global que los coordinaba. En este sentido, “el gasto público en el sexenio 1976-1982 fue mucho más racional en su ejercicio que en el improvisado de 1970-1976, al tener claras metas y programas”.¹⁴⁹ De acuerdo con Uvalle (2010): “En el periodo de 1976-1982 hay un gran impulso para que el Estado mexicano y las instituciones administrativas tengan un papel creciente en la sociedad y la economía. Inicia el segundo tramo de la reforma administrativa y se adopta el criterio de sectorización para agrupar a los órganos centralizados que son las secretarías de Estado y los organismos descentralizados en razón de su actividad económica y social”.¹⁵⁰

El auge petrolero, para Pardo (2009), fue una de las características de su gobierno debido a que: “la modernización administrativa llegó a convertirse en programa político de gran prioridad. Apoyos y recursos le dieron fuerza que nunca antes había tenido. La voluntad presidencial de López Portillo se erigió en el elemento central de estas reformas. Se intentó avanzar en la profesionalización de los funcionarios públicos y los trabajadores al servicio del Estado, incorporando una oficina central que elaborara y pusiera en práctica programas con este propósito”.¹⁵¹ El presidente López Portillo señalaba en relación con la reforma administrativa que “estamos por concluir la segunda etapa de sectorización de la Reforma Administrativa, que consiste en instrumentar la coordinación operativa entre las dependencias coordinadoras del sector y las entidades paraestatales en ellos agrupadas. En estrecha colaboración con la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue posible establecer nuevos horarios de trabajo, reubicar al personal, reinscribir dependencias y programas y reasignar presupuestos con el propósito de racionalizar y organizar la labor pública”.¹⁵²

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, *op. cit.*, p. 31.

¹⁵¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 102.

¹⁵² José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*. Volumen 3, 1976-2011. José López Portillo–Felipe Calderón Hinojosa, *200 años de administración pública en México*, p. 12.

En materia jurídica, en 1978 se realizaron diversas reformas en materia de trabajo. El 9 de enero de 1978 se publicó la reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 para señalar que en los centros de trabajo con más de 200 habitantes se reservaría un espacio de terreno para establecer mercados públicos, edificios para servicios municipales y centros recreativos. Por su parte, en la fracción XIII del mismo apartado se recogió por primera vez el concepto de capacitación para el trabajo como un derecho de los trabajadores frente a la obligación de las empresas de proporcionarlo. Por otra parte, el 19 de diciembre de 1978 se adicionaron en el ámbito laboral los valores del derecho al trabajo digno y socialmente útil de toda persona, alcanzables mediante la promoción para crear empleos, así como la organización social para el trabajo. Esta reforma fue plasmada en el encabezado del artículo 123 constitucional.¹⁵³

El presidente José López Portillo tenía una noción muy simplista y limitado del servicio civil de carrera ya que estaba confundido con la capacitación y los sistemas de escalafón de los servidores públicos, por lo que declaraba. De acuerdo con Castelazo (2011):

Para aproximarnos a un servicio civil en la Administración Pública, a petición de la FSTSE, avanzamos en el establecimiento de un sistema comunicado de escalafones para adecuar trabajo y función, asociar capacitación al sistema de ascensos por aptitud y capacidad y equilibrio con el sistema de mejoramiento periódico por antigüedad. Estos propósitos se incluyen en la Reforma Administrativa para asociar la eficiencia del servicio a la justicia debida al trabajador.¹⁵⁴

En el segundo informe de gobierno en septiembre de 1978, el presidente López Portillo destacaba las “metas sucesivas que definen el plan global de desarrollo nacional” en tres etapas bianuales: los primeros dos años, superación de la crisis; los siguientes dos, consolidación de la economía; y los últimos dos, crecimiento acelerado. El diagnóstico de la corrupción era muy parecido al de otros gobiernos, por lo que no sorprende que afirmara que “se

¹⁵³ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 80.

¹⁵⁴ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 20.

había combatido la corrupción en el ámbito de la administración pública pese al escándalo o las suspicacias políticas. La corrupción no es exclusiva de la Administración Pública. El mal que padecemos, tal vez desde hace siglos, es causa y consecuencia de nuestro atraso, pero sí todos nos empeñamos, no es irremediable”.¹⁵⁵

Para Pardo (1993) en el sexenio de José López Portillo por fin “se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y amplios”. Para impulsar los programas de reforma administrativa se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, que dependía del presidente y que fue la unidad responsable de cumplir con el ambicioso programa para “reorganizar la administración para organizar el país”.¹⁵⁶ “En los últimos tres gobiernos se vio claramente que era posible llegar a puestos de alta responsabilidad sin haber tenido ninguna militancia partidista. La alta función pública ya no dependió del partido en el poder, pero sí los militantes, quienes adquirieron importancia según los resultados que alcanzan en la organización de campañas y elecciones, y en el control que tengan sobre los grupos corporativos y sindicales que integran al partido, lo cual no significa que puedan llegar a los altos puestos de la administración”.¹⁵⁷ De acuerdo con Pardo (2009): “Para algunos siempre se había pensado que la modernización administrativa no había tenido buenos resultados porque no había contado con el apoyo necesario. López Portillo se lo dio, pero no hubo los cambios que se esperaban, porque esta vez, aunque contradictoria las decisiones iniciales relativas a la modernización se desvirtuaron, que se transformaron en problemas aún más graves que los existentes”.¹⁵⁸

Medidas como la profesionalización y la creación de un servicio civil de carrera hubiera empezado a consolidar los logros de la reforma administrativa. En relación a los cambios en el gabinete, el presidente López Portillo afirmaba que en el lapso que cubría su tercer informe de gobierno en septiembre de 1979, que “varios de sus colaboradores fueron removidos o

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 32 y 46.

¹⁵⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, op. cit., p. 118.

¹⁵⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, op. cit., p. 149.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

transferidos de sus cargos. Sin implicaciones sobre las cualidades, competencia o temperamento de cada quien”. Decía que los ajuste del equipo se harían siempre que los considerará necesarios para la República.¹⁵⁹ Una justificación política para el uso del inmenso poder de nombramiento y libre designación de los servidores públicos en la administración pública.

En 1979, daba a conocer que sometería al Legislativo un proyecto de ley de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos para fortalecer toda impartición de justicia y no sólo la penal, la cual vendrá acompañada de una ley de estímulos y recompensas. Otras leyes de control de contratos y obras, de auditorías y fiscalización central y paraestatal, de adquisiciones y almacenes, para comisarios y el manejo presupuestal de la contabilidad y el registro.¹⁶⁰ En 1980, con motivo de su cuarto informe de gobierno, el presidente López Portillo destacaba que fue reformada la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados. “El fuero constitucional ya no es prerrogativa de impunidad, sino requisito de procedibilidad”.¹⁶¹

En materia jurídica, el 18 de marzo de 1980, se reformó el artículo 4º constitucional para señalar el deber de los padres de preservar el derecho de los menores de satisfacer sus necesidades, con una ley que determinaría los apoyos para la protección de los menores a cargo de instituciones públicas. Esta reforma fue inmediatamente posterior al contexto que en 1979 se vivió en términos de debate sobre la población infantil con motivo del día internacional del niño de las Naciones Unidas.¹⁶² Posteriormente, el 9 de junio de 1980 se publicó en el *DOF* una reforma a la fracción VIII del artículo 3º para describir con actitud el régimen bajo el cual se guiarían las universidades y las instituciones de educación superior con autonomía. La reforma reiteró que tendrían la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, libertad de cátedra, de determinar planes y programas, de administrar el patrimonio, además de normarse por el apartado A del artículo 123.¹⁶³

¹⁵⁹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 57.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 65.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 84.

¹⁶² Virgilio Andrade Martínez, *La Administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 80.

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 80-81.

En materia de la administración pública, en 1981 se llevó a cabo la reforma administrativa, por lo cual se reformó el artículo 90 de la Constitución para reconocer que la administración pública federal sería centralizada y paraestatal de acuerdo con una Ley Orgánica que distribuiría los negocios administrativos en las secretarías y en departamentos (sólo quedaba el del Distrito Federal), así como el planteamiento genérico de que las instituciones del sector paraestatal tendrían bases generales de creación y se denominaría entidades. “Esta reforma publicada el 21 de abril de 1981 resultaba relevante que se expresara que la ley a la que hace referencia planteara las formas de intervención del Ejecutivo federal en su operación. Así la *Constitución* indicaba que la ley habría de determinar las relaciones entre las denominadas entidades paraestatales y las secretarías de Estado”.¹⁶⁴

De esta forma, el artículo 90 constitucional pretendió conformar un referente común para las instituciones de la administración pública que, no obstante, los cambios vividos en las últimas décadas, permanece vigente como primera referencia. El impacto de esta reforma administrativa se reflejó también a nivel de estados y municipios a partir de que el artículo 117 reconoció con una reforma a la fracción VIII que en los estados y municipios los organismos descentralizados y las empresas públicas podrían contraer empréstitos para inversiones públicas productivas.¹⁶⁵ En suma, la reforma administrativa publicada en 1981 se había convertido en una de las más icónicas para la administración pública, por tratarse del punto de partida de la estructura de la administración pública federal en México. En palabras de Medina Piña (2017):

Los primeros cuatro años del gobierno de López Portillo fueron de reforma, reconciliaciones y avance económico gracias a las reservas petroleras que garantizaron un flujo constante de recursos del exterior, vía exportación de crudo, deuda e inversiones. Parecía que el fantasma típico de fin de sexenio, la desconfianza y huida de capitales, ya no sería posible luego de tantas reformas, planes, acciones políticas y declaraciones de apoyo y contento de parte del capital y del trabajo. Parecía que el propósito de este presidente de dejar atrás el

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 81-82.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 82.

populismo y subrayar el Estado de Derecho y la legitimidad había conseguido cambiar los viejos usos y costumbres políticas para recrearlos en una modernidad segura, incluso ante sus inseguridades. Pero no fue así.¹⁶⁶

Derivado del clima adverso de su último año de gobierno, el presidente López Portillo anunció el 1º de septiembre de 1982, en su sexto informe de gobierno frente al Congreso, que expedía dos decretos: uno sobre la nacionalización de la banca y otro sobre el establecimiento de control de cambios generalizados. Así, en el contexto del inicio de la LII Legislatura del Congreso de la Unión se trabajó en una reforma constitucional respecto de la nacionalización de la banca y el control de precios. La reforma fue publicada el 17 de noviembre de 1982 modificó el artículo 28 para exceptuar al servicio público de banca y crédito de la órbita de lo que pudiera constituir un monopolio. De hecho, al reformarse la Constitución, el servicio público de banca y crédito constituía una excepción a dicho régimen prohibitivo.¹⁶⁷

Como parte de la técnica constitucional tradicional al establecer nuevas políticas públicas, se reformó el artículo 73 para señalar que el Congreso estaba facultado para legislar sobre el servicio de banca y crédito. La *Constitución* pretendió otorgar certezas al público, indicando en el artículo 28 que la ley reglamentaria señalaría las garantías tendientes a proteger sus intereses.¹⁶⁸ Continuando con el análisis de Medina Piña (2017):

La nacionalización de la banca, a escasos tres meses del relevo presidencial, tuvo el efecto inmediato de fortalecer al Estado, al otorgarle el control de todas las instituciones de intermediación financiera, amén del control de activos y acciones de empresas dadas en garantía de créditos. De hecho, después de la nacionalización bancaria del Estado contribuía apenas con el 18.5 % a la generación del PIB. Pero si bien la herencia para el siguiente gobierno fue un Estado fortalecido más allá de cualquier expectativa previa, ese fortalecimiento estuvo acompañado de una inflación de casi 100 % anual, un crecimiento cercano a cero, una deuda externa de 85 mil millones de pesos (con el 20 % de

¹⁶⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 240.

¹⁶⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 83-84.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 85.

ella contratada a corto plazo) y la necesidad de reiniciar otro proceso de reconciliación con el sector privado.¹⁶⁹

Al final del sexenio de López Portillo, a pesar del poder que adquirieron los distintos grupos burocráticos, y probablemente debido a ello, se pensó en la modernización administrativa como recurso que podría cohesionar mejor la gestión pública, como expresa Pardo (1993): “El desequilibrio entre desarrollo económico y beneficios sociales escasos y mal distribuidos, y el fracaso en ordenar las tareas del Estado a partir de propósitos claros, habían debilitado la legitimidad del gobierno y pusieron en entredicho la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos”.¹⁷⁰ En este contexto, el servicio civil de carrera nuevamente no fue considerado como una prioridad dentro del proceso de reforma administrativa en los dos períodos 1970 y 1976, en ningunos de los documentos claves de este proceso administrativo, se asomó la necesidad de un servicio civil de carrera. Estaba claro sin servicio civil de carrera no habría modernización administrativa en México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)

La reforma administrativa de López Portillo se vio plasmada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que por primera vez incluía tanto a la administración pública central (secretarías y departamentos administrativos) como a la administración pública paraestatal (organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos). “La importancia que adquirió la modernización administrativa, al publicarse en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyó cambios sustantivos en la estructura central. La idea central era la planeación integral la cual cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos; se creó así la discutida Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que tenía bajo su exclusiva responsabilidad la programación y presupuestación de los ingresos y los gastos”.¹⁷¹ La SPP debió enfrentarse a la Secretaría de

¹⁶⁹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 202.

¹⁷⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 153.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 101.

Hacienda y Crédito Público, para que está cediera parte de sus atribuciones y que provocó una polémica entre los secretarios de Estado asignados, por lo que el presidente López Portillo los relevó de su encargo.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública en diciembre de 1976 y se crea, la Coordinación de Estudios Administrativo el 3 de enero de 1976.¹⁷² La reforma administrativa estaba vinculada jurídicamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Antes se enmarcaba en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, la cual incluía los instrumentos enunciativos de las dependencias y sus funciones, no regulaba la Administración Pública como un todo, sino de forma parcial y fragmentada. Para Castellanos Coutiño (1976):

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene como mérito principal el de construir el primer intento serio de una regulación omnicompreensiva de esta importante institución pública del gobierno mexicano. Se considera como una ley de incuestionable trascendencia para nuestra administración pública, ya que significa un paso firme para alcanzar la congruencia y unidad entre todas las dependencias y entidades paraestatales que la configuran, a fin de obtener óptimos resultados en su actuación, aunque existían diversos comentarios sujetos a polémica.¹⁷³

Una parte relevante en este proceso fue la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En su carácter de presidente electo, López Portillo solicitó al presidente Luis Echeverría que

antes de concluir su período constitucional, presentara ante el Congreso una Iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que por primera vez incluyó, además de las Secretarías y Departamentos de Estado, las normas para la creación, coordinación y control de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. En este ordenamiento se otorgó la responsabilidad de coordinación sectorial de las entidades paraestatales a las dependencias del Ejecutivo, precisando sus

¹⁷² Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", *op. cit.*, p. 31.

¹⁷³ Horacio Castellanos Coutiño, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 91.

ámbitos de competencia con la idea de evitar duplicidades y traslapes de facultades.¹⁷⁴

Para Carrillo Castro (1987), existen dos antecedentes del contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para este autor, la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 31 de diciembre de 1976, empezó a gestarse en el momento mismo en que surgieron las primeras entidades paraestatales en nuestro país (1925). Aunque tomó impulso definitivo a partir de 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en la antigua Secretaría de la Presidencia. Destaca de este nuevo ordenamiento el que por primera vez aparece comprendido el sector paraestatal, es decir, las bases de su organización dentro del todo formado por la administración pública federal.¹⁷⁵

El control administrativo no estaría a cargo ya de una sola secretaría, sino de cada una de las entidades centrales, que tenían que ver con el campo de actividad, lo cual da por resultado la sectorización de esas entidades en sectores administrativos. Las Secretarías de Estado se convierten en “cabeza de sector” por lo que coordinan a diversas entidades paraestatales. De acuerdo con Carrillo Castro (2006):

A la Secretaría del Patrimonio Nacional se encomendó el control de la industria paraestatal y el fomento de la industria privada, cambiando su denominación por la de Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. A la Secretaría de Comercio se le asignó la responsabilidad de fomentar el comercio exterior, función que hasta entonces tenía atribuida la Secretaría de Relaciones Exteriores. A la Secretaría de Agricultura se le sumaron las funciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, para dar nacimiento a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se creó el nuevo Departamento de Pesca, que en 1982 fue convertido en Secretaría de Estado. A la Secretaría de Obras Públicas, se le encomendó la planeación de los asentamientos humanos, cambiando su nombre por el de Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le adscribieron

¹⁷⁴ Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, pp. 33-34.

¹⁷⁵ Alejandro Carrillo Castro, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de ley orgánica de la administración pública federal de 1976”, *Revista de Administración Pública*, p. 72.

las funciones de construcción de puertos, que antes estaban asignadas a la Secretaría de Marina.¹⁷⁶

Para encargarse de la función de “regulación global de la administración pública se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en sustitución de la anterior Secretaría de la Presidencia, desprendiendo las funciones de elaboración del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.¹⁷⁷ A la SPP se le encomendaron igualmente las funciones de planeación y evaluación de la administración pública en su conjunto. Mientras que a las demás dependencias coordinadoras de sector se les asignó la supervisión y control de las entidades paraestatales relacionadas con el desempeño de sus respectivas funciones sustantivas. De acuerdo con Guerrero (1989):

Para hacer funcionar en armonía a las dependencias centralizadas y a las entidades paraestatales, se concibió el mecanismo de las sectorizadas, que gradualmente se convirtió en un nexo orgánico entre ambas. Este sistema agrupa a las entidades paraestatales en sectores, las cuales han sido formadas *a priori* por la o las funciones asignadas a cada dependencia centralizada, la cual asume por ende la cabeza del sector. Cada secretaría o departamento, entonces encabeza un número diverso de entidades descentralizadas. De esta manera, estas se van sumando entre sí formando sectores, de conformidad con la función que realizan.¹⁷⁸

En la nueva Ley Orgánica otra de las mayores innovaciones administrativas fue la incorporación de la organización sectorial, lo que permitió una reasignación de funciones entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cabeza del sector, a fin de evitar conflictos y duplicaciones. En esta desconcentración dos secretarías —SHCP y SPP— serían “secretarías globalizadoras” que supervisarían a las otras secretarías de Estado y departamentos administrativos. Además, la desconcentración de

¹⁷⁶ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, op. cit., p. 34.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 34-35.

¹⁷⁸ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, op. cit. p. 564.

funciones se incorporó como recurso modernizador en la Ley Orgánica para atender mejor los asuntos que la sociedad demandaba al gobierno. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública, encomendó las decisiones y trámites administrativos a 31 delegaciones generales establecidas en marzo de 1978 y sus organismos centrales quedaron como la instancia rectora de la educación nacional.¹⁷⁹

Asimismo, la actividad comercial quedaba vinculada integral y estructuralmente con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores mediante la creación de la Secretaría de Comercio. También se creó el Departamento de Pesca para racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar. Por último, se otorgaba a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la facultad de fomentar la marina mercante, atender su infraestructura y a la administración de los puertos atendiendo estas funciones de manera integral.¹⁸⁰

La reforma administrativa (1976-1982)

La reforma administrativa fue impulsada por el gobierno de José López Portillo en el período 1976-1982. El Ejecutivo Federal decidió reorganizar el gobierno para poder organizar al país. Carrillo Castro (1980) afirmaba “que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Tiene como fundamento doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), presidida por José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeño en la Secretaría de la Presidencia”.¹⁸¹ Por ello:

En materia de Reforma Administrativa, el programa contenía cinco etapas: (1) reorganización institucional, bajo el lema “organizar el gobierno para organi-

¹⁷⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 146-147.

¹⁸⁰ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, op. cit., p. 35.

¹⁸¹ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México*. (1971-1979), op. cit., p. 134.

zar al país”; (2) reorganización sectorial, bajo la relación sector central-sector paraestatal; (3) revisión de los cruces institucionales, para evitar la duplicidad y buscar la complementación y coordinación; (4) reforma de ventanilla, con el fin de mejorar el servicio al público; y, (5) el mejoramiento de los sistemas de administración de recursos humanos del sector público. En esa misma fecha, diciembre de 1976, el ejecutivo expide las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Deuda Pública; la de Obras Públicas; la de Adquisiciones, leyes formuladas para adecuar los instrumentos jurídicos a las reformas introducidas.¹⁸²

El gobierno de José López Portillo, que se inició con graves problemas económicos y políticos, “propuso cambios importantes para la estructura administrativa, los cuales podían también significar riesgos frente a los problemas económicos y de legitimidad, ya que los períodos de desajuste no son los más propicios para modificar patrones de relación política”.¹⁸³ Sin embargo, López Portillo creyó firmemente que el inicio de su gobierno era el momento oportuno para hacer cambios administrativos. De acuerdo con Castelazo (2011).

La Reforma Administrativa cuya primera etapa —organizar al gobierno para organizar al país— ya está concluida. Nos comprometemos a no desperdiciar ni recursos ni esfuerzos y a ser mejores para alcanzar los fines de la nación, justificación trascendente de la carga que puede significar el gobierno. La reforma entraña un mecanismo de planeación integral participativa que contempla el quehacer público desde la generación de información, hasta la evaluación y ajuste permanente de tareas individuales y colectivas.¹⁸⁴

La reforma administrativa fue introducida por tres leyes fundamentales para lograr este cambio. La primera, estaba enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). “La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene como mérito principal el de construir el primer intento serio de una regulación omnicompreensiva

¹⁸² Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940*, op. cit., p. 373.

¹⁸³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, op. cit., p. 100.

¹⁸⁴ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración Pública en los Informes Presidenciales*, op. cit., p. 9.

de esta importante institución pública del gobierno mexicano. La LOAPF redistribuyó funciones entre dependencias, estableció cabezas de sector para dejar claro el control sobre los organismos descentralizados y creó las condiciones necesarias para la planeación”.¹⁸⁵

El segundo instrumento legal fue la Ley sobre Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que atribuyó la política presupuestaria a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), para hacer coincidir en ella la confección del presupuesto con la planeación. En tercer lugar, “la Ley General de Deuda Pública que colocó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como controlador único de la contratación de toda la deuda pública, al sujetar bajo su vigilancia a secretarías de Estado y, sobre todo, a los organismos descentralizados”.¹⁸⁶ La SPP se convierte en una secretaría globalizadora como una dependencia fundamental en la articulación programática que impulsa la reforma administrativa. A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se le encarga con exclusividad el sector industrial público y privado, se le encomienda la política de energéticos y se le atribuye cuidar el aprovechamiento racional de los recursos naturales.¹⁸⁷ Mientras que los objetivos globales de la reforma administrativa 1976-1982, son los que se presentan la tabla 15:

Tabla 15. Objetivos de la reforma administrativa (1977-1982)

Objetivo	Contenido
Organizar al gobierno para organizar al país	Mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.
Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno	Para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

¹⁸⁵ Horacio Castellanos Coutiño, “Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *op. cit.*, p. 91.

¹⁸⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado*, *op. cit.*, pp. 236-237.

¹⁸⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, *op. cit.*, p. 101.

Establecer un sistema de administración pública federal	Que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México	A través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública federal –respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno– propicie, el fortalecer las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial.
Mejorar la administración de justicia	Para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Elaboración propia en base en Alejandro Carrillo Castro, La reforma administrativa en México (1971-1979) p.10

Para darle cauce legal a los aspectos a la reforma, la base jurídica fundamental del Programa de Reforma Administrativa 1977-1982, “fue la implementación del Sistema Nacional de Planeación, que estaba constituida por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública, cuyas iniciativas, fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato”.¹⁸⁸ Asimismo, el Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27.¹⁸⁹

La reforma administrativa, en el gobierno de López Portillo, fue concebida en dos etapas: En la primera —lineamientos y mecanismos de congruencia institucional—, fue convocado el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública centralizada, quien elaboró los lineamientos del Programa de Reforma Administrativa, el cual fue dado a conocer en la Reunión de Gabinete el 28 de enero de 1977. De acuerdo con Carrillo Castro (1980):

¹⁸⁸ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, pp. 88-89.

¹⁸⁹ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, op. cit., p. 136.

Como mecanismos fundamentales de la reforma administrativa quedaron establecidos: las Comisiones de Administración Pública (integradas por Unidades de Organización y Métodos; Unidades de Programación; Unidades de Presupuesto; Unidades de Informática y Estadística; Unidades o Enlaces de Evaluación; y, las Unidades de Orientación, Información y Quejas). Además, los respectivos Comités Técnicos Consultivos (de Unidades de Organización y Métodos; de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada; de Recursos Humanos; de Unidades de Capacitación; de Unidades de Informática; de Publicaciones Oficiales; de Orientación, Información y Quejas; de Archivos Administrativos e Históricos) siendo los más importantes.¹⁹⁰

En la segunda etapa —sectorización— el 17 de enero de 1977 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* un primer acuerdo presidencial por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen mediante las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo. De esta manera:

[...] con el acuerdo publicado el 17 de enero de 1977, sectorizó a 798 entidades; con el publicado el 12 de mayo del mismo año, el número de entidades sectorizadas alcanzó a 898, habiéndose incorporado en éste las empresas paraestatales minoritarias; y en el último proyecto de acuerdo este total se reduciría a 893 entidades paraestatales.

Con la elaboración y aprobación de los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal, el presidente López Portillo, declaró formalmente en la Reunión de Gabinete del 22 de abril de 1977, el arranque de la Segunda Etapa del Programa de Reforma Administrativa. Contrario a lo que se esperaba en el crecimiento de las entidades paraestatales, en 1977 se redujeron 58 (8 fusiones y 50 liquidaciones); en 1978 fueron 76 (6 fusiones y 70 liquidaciones); y en agosto de 1979 una disminución de 8 entidades paraestatales.¹⁹¹

El tercer objetivo global —establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal— realizó, entre otras, las siguientes

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 140.

¹⁹¹ *Ibidem*.

acciones: “la integración del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos; se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación y el Grupo de Estudio sobre Relaciones Laborales y Prestaciones Económicas. Estos trabajos permitieron contar con una actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un modelo de escalafón intercomunicado tipo, proyectos de lineamientos y guías técnicas, un diagnóstico de la capacitación del personal federal, recomendaciones en materia de regularización de trabajadores de doble empleo, métodos para la revisión de los sobresueldos, entre otros”.¹⁹² Por lo que respecta a los objetivos globales cuarto y quinto —fortalecimiento de la organización republicana y el régimen federal— se realizaron diversas acciones.

Otro intento dentro de esta reforma administrativa fue el establecimiento del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que significó que se materializaran los esfuerzos realizados en planeación en el país, a lo largo de más de cincuenta años. A pesar de los cuatro objetivos fundamentales y de las veintidós políticas, el Plan fracasó porque partió del supuesto de que el precio de petróleo se mantendría al alza y cuando éste descendió estrepitosamente, los cálculos fallaron y el gobierno tuvo que recurrir una vez más al endeudamiento externo.¹⁹³

La importancia de la reforma administrativa dio lugar a que se colocará a la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, como medios idóneos para la modernización de la administración pública lo que permitiría el ingreso y la permanencia de los servidores públicos más aptos sin consideraciones de tipo partidista o familiar. De acuerdo con Pardo (1993): “Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana”.¹⁹⁴ Además, la planeación gubernamental se convierte en una herramienta básica

¹⁹² *Ibidem.* p. 141.

¹⁹³ *Ibidem.*

¹⁹⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1960*, op. cit., p. 146.

del gobierno. Por ello, se fortalecen las tareas de presupuestación, control y evaluación en la administración pública, se formula el *Plan Global de Desarrollo* y se impulsa una estrategia económica sustentada en la abundancia de los recursos petroleros la cual termina siendo fallida.¹⁹⁵

En suma, en estas dos etapas de la reforma administrativa 1971-1976 y la de 1977 -1982, en la etapa del populismo, las cuales permitieron a la administración pública el mejoramiento de sus procesos y procedimientos y la adaptación a los nuevos requerimientos técnicos aplicados a la función pública, carecieron al final de su implementación de un vigoroso servicio civil de carrera que hubiera consolidado los resultados alcanzados con servidores públicos con una verdadera carrera administrativa como sucede en la mayoría de los países desarrollados. Fue una etapa clave en el que la administración pública fue tomada en cuenta como un instrumento de desarrollo administrativo. El patronazgo prevaleciente en esta etapa populista impidió avanzar en la profesionalización de los servidores públicos.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980)

Derivado de los ordenamientos legales producto de la Reforma Administrativa introducida por la administración de José López Portillo a partir de 1977, quedó considerada la necesidad de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, promulgada con fecha 31 de diciembre de 1979 y publicada en el *DOF* el 4 de enero de 1980 (Ley Portillo), derogando por medio de su artículo segundo transitorio a la Ley de 1940 (Ley Cárdenas).¹⁹⁶ El propósito de esta Ley era en el nivel discursivo combatir la corrupción dentro de la administración pública que para entonces ya era un problema complejo y multifactorial.

¹⁹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁹⁶ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, pp. 460-461.

El nuevo reordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los “delitos penales” y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.¹⁹⁷ Nuevamente la ley fue laxa y poco efectiva para establecer un adecuado control de la corrupción administrativa, ya que al dejar espacios de discrecionalidad estos permitieron el crecimiento y desarrollo del fenómeno de la corrupción en la administración pública.¹⁹⁸

Asimismo, se estableció una diferencia en cuanto a delitos oficiales, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y las faltas oficiales, que de manera leve los afectaran. Los delitos oficiales se definieron como: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la *Constitución* o a las leyes federales, cuando causara perjuicios graves a la Federación o a uno o varios de sus Estados; y las omisiones y violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales. Para Lanz Cárdenas (1987):

En su Título Segundo, relativo al procedimiento respecto de los funcionarios que gozaran de fuero, el Capítulo I se ocupó de las secciones instructoras, el II del procedimiento en los casos de delitos comunes, el III del jurado de acusación y el IV del jurado de sentencia. Mientras que el Título Tercero, correspondiente al procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, contuvo dos capítulos, uno de disposiciones generales y otro que regulaba la incoación del procedimiento. El Título Cuarto, referente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales, el Capítulo I especificó, al igual que el ordenamiento que precedió a la citada ley, que habría un jurado para las responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados

¹⁹⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, p. 51.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 51-52.

de la Federación por cada uno de los juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, y un jurado para las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los juzgados de Primera Instancia en materia penal del Distrito Federal, regulándose detalladamente su integración y los límites de su respectiva competencia.¹⁹⁹

Para Delgadillo (1996) del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra que las diferentes normas que han pretendido establecer tenía una falla estructural, en el sentido de que: “[...] la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública”.²⁰⁰ Esta imperfección estructural en el sistema de control, responsabilidad y fiscalización de los servidores públicos, hizo posible que la corrupción administrativa se expandiera en lugar de contenerse. El combate a la corrupción con esta ley de responsabilidades requería de otras acciones adicionales como la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas y de mecanismos efectivos para atacar la impunidad.²⁰¹

Sector paraestatal en el populismo

Durante el sexenio de López Portillo, no hubo progreso en la disminución del número de entidades paraestatales; pero sí se generó una atmósfera opuesta a la creación de otras más, dándose con ello un límite al proceso de crecimiento masivo de estas entidades. “Esto explica por qué sólo aparecen episódicamente algunas instituciones, como la Ruta 100, establecida para dar

¹⁹⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, op. cit., p. 461.

²⁰⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, op. cit., pp. 53-54.

²⁰¹ José Juan Sánchez González, *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*, p. 231.

solución al grave problema del transporte público en el Distrito Federal, y la adquisición de la Compañía Mexicana de Aviación, que se encontraba en medio de serios problemas financieros. Como es sabido, esta última pasó nuevamente a manos de empresarios privados, según se anunció desde 1986. Sin embargo, en septiembre de 1982, se procedió a la expropiación bancaria y con ello a la adquisición de grandes bancos, aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos”.²⁰²

En el gobierno de López Portillo se inicia el acuerdo de sectorización de entidades paraestatales al cabeza de sector. Por Acuerdo del 13 de enero de 1977 (publicado en el DOF del 17 de enero de 1977) se agrupan por sectores las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. Para Campero Cárdenas (2010): “El Acuerdo recoge 797, cifra depurada a 898 entidades el 11 de mayo del mismo año con adiciones para corregir algunas deficiencias observadas (DOF del 12 de mayo de 1977), misma que se ajustó a 891 el 5 de abril del año siguiente (DOF del 10 de abril de 1978). De esta cifra el 14 % (127) correspondían a organismos descentralizados, 57 % (509) a empresas mayoritarias, 7 % (63) a empresas minoritarias y 22 % (192) a fideicomisos”.²⁰³

El sector paraestatal representaba un conglomerado de organismos de una gran diversidad de propósitos. La reforma administrativa intentaba contar con instituciones menos costosas y más eficientes. No se trataba de una simple reestructuración administrativa, sino de una decisión política que pretendía dar respuestas más eficaces a los programas de gobierno por parte de la ciudadanía. En palabras de Pardo (1993): “Entre los aspectos relevantes de las decisiones modernizadoras se encuentran la coordinación del sector paraestatal, que adquirió dimensiones enormes, al ampliarse de 354 a 1 155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982”.²⁰⁴

²⁰² Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México*, op. cit., pp. 562-563.

²⁰³ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración pública paraestatal*. Tomo IV, op. cit., p. 216.

²⁰⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, op. cit., p. 82.

La Administración pública y el desarrollo

Si bien el término desarrollo fue incorporado en el discurso gubernamental mexicano en los años posteriores a la Revolución mexicana de 1910, no fue sino hasta después de la segunda mitad del siglo XX que la idea de desarrollo se asoció con el nivel de crecimiento económico del país. En concordancia con ello, las políticas gubernamentales buscaron, entre 1940 y 1970, impulsar indicadores cuantitativos que reflejaran una mayor industrialización, mayor productividad y mejores posiciones económicas del país en la escala internacional. En este periodo es posible identificar tres alusiones para el desarrollo en México: populista, el desarrollo estabilizador y la antesala del *desarrollo compartido*.²⁰⁵ El desarrollo populista se articuló con organizaciones económicas, financieras y de infraestructura que promovieron el bienestar social y una fuerte política de industrialización para alentar el crecimiento económico. Éste se operó a través de la intervención del Estado, la protección a la inversión privada y el aumento de la empresa pública, mejor conocido como la economía mixta mexicana.²⁰⁶

La administración pública mexicana entre 1958 y 1970, continuó asociando la noción del desarrollo con el crecimiento económico y la modernización. Asimismo, se le asignó al Estado un papel como el único regulador del proyecto económico nacional. Dicha estrategia, conocida como el *desarrollo estabilizador* significó en el largo plazo la profundización de las contradicciones estructurales evidenciadas en un aumento del déficit fiscal por la exención de impuestos a ciertas ramas de la industria. Por la política comercial orientada exclusivamente al desarrollo industrial en detrimento de otros sectores productivos y el aumento de la deuda externa cuyas consecuencias sociales inmediatas fueron paros y huelgas nacionales, movimientos sociales y el abandono del campo.²⁰⁷

Cabe destacar que entre 1964 y 1969 fue fundamental la figura de Luis Echeverría Álvarez, quien fomentó desde la Secretaría de Gobernación, en el

²⁰⁵ Karla Valverde Viesca, "Inicios del desarrollo social en México: la compleja relación entre gobierno, modelo económico y estrategia de desarrollo en la década de los setenta", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 536.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 538.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 540-541.

gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, el desarrollo compartido que no operó, sino hasta el sexenio en que él fuera presidente (1970-1976). Sin embargo, ante el desgaste de las relaciones entre el gobierno y algunos sectores sociales, así como la marginación económica de los grupos empresariales, la política de Echeverría fue sustituida para asegurar al Estado como el centro de la producción y distribución del ingreso, así como el rector de todos los procesos económicos del país.²⁰⁸

La administración pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que tiene el Estado para movilizar e influir en el proceso económico.²⁰⁹ El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones, en las etapas de desarrollo —economía de estancamiento; impulso inicial o despegue; en periodo de transición; en proceso de pleno desarrollo; y de alto grado de desarrollo— el papel de la administración pública es relevante en cualquier etapa del desarrollo. “La administración pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la colaboración de los demás sectores de la comunidad”.²¹⁰

El desarrollo integral se definía como el proceso sostenido de transformación que implicaba la participación de factores políticos, económicos y socioculturales, estrechamente relacionados entre sí. Propiciaba ese desarrollo, la ruptura de las interrelaciones personales de poder, lo cual permite sustituir más ágilmente estructuras tradicionales por estructuras institucionales. Concebir al desarrollo con criterios aislados resulta incompleto e insatisfactoria.²¹¹ Caso Lombardo y García Cárdenas (1976) enfatiza: “El papel dinámico del Estado exige el apoyo de una Administración Pública que, una vez superados los problemas tradicionales de funcionamiento, facilite una solución viable y válida para estimular esquemas generales del desarrollo. La administración pública tradicional se ha probado sin la capacidad

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 541.

²⁰⁹ Ricardo Torres Gaitán, “La Administración pública como Instrumento para el desarrollo económico y social”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 119.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 120.

²¹¹ *Ibidem*, p. 129.

suficiente para satisfacer estos propósitos, lo que ha motivado la síntesis de un concepto que le haga factor de transformación y de crecimiento”.²¹²

Para Duhalt (1976), la administración pública mexicana puede ser un factor para el desarrollo. No obstante, que no debe hacer una generalización debido a que no todos los organismos públicos del país están el mismo grado de desarrollo administrativo. Se notan mayores deficiencias en las secretarías y departamentos de Estado, que en los organismos descentralizados y más en éstos que en las empresas de participación estatal.²¹³ La modernización administrativa ha sido confundida varias ocasiones a lo largo de la historia administrativa: “Desde entonces, se le transformó hasta llegar a confundirla con la simplificación administrativa, y se la identificó sobre todo con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no responden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos, sino a los problemas que surgieron con la crisis económica. Un ejemplo en este sentido es la reducción drástica del sector paraestatal que se dio a finales de la década de los ochenta”,²¹⁴

La modernización de la administración pública en México responde a una lógica circular y coyuntural de acuerdo a los períodos de gobierno. La modernización administrativa se exhibe como un fenómeno que orientó los primeros años (1940-1960), en los que la racionalidad jurídica, la planeación y la coordinación se supeditarán al proyecto económico como a la estabilidad económica. De acuerdo con Pardo (2019): “A partir de la década de 1970 y en los primeros años de la década de 1980, tuvo más importancia las tareas de modernización administrativa de otras funciones gubernamentales, lo que permitió tener más autonomía, tanto en aspectos estructurales como de organización. A mediados de la década de 1990, el desarrollo económico volvió a subordinar la modernización administrativa a la recuperación económica”.²¹⁵ Continuando con el mismo autor, se menciona lo siguiente:

²¹² Andrés Caso Lombardo y José Luis García Cárdenas, “La Administración pública para el desarrollo”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 129.

²¹³ Miguel Duhalt Krauss, “¿Es la Administración pública mexicana un factor limitante del desarrollo?”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 131.

²¹⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 17.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 40.

La modernización de la Administración pública influyó en el desarrollo de la administración pública. Gran parte del esfuerzo organizador en los decenios de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, se orientó hacia la estabilidad entendida como requisito indispensable para el desarrollo económico. [...] desde 1940, estuvieron supeditados a la necesidad de encasillar las relaciones de poder en las estructuras burocráticas que aparecieron justamente para dar salida y respuesta a demandas de distintos grupos y sectores de la sociedad.²¹⁶

El resultado es que los cambios en la estructura administrativa pusieron de manifiesto la necesidad de incluir mecanismos de control, pero también organismos que orientaran la respuesta gubernamental en el terreno de las reivindicaciones sociales. Tales acciones buscaban la mediatización, el control, y el clientelismo político. En palabras de Pardo (2019) “La relación estabilidad y desarrollo dio como resultado tensiones en el sistema político mexicano, el cual combinó de manera relativamente exitosa formas democráticas y prácticas autoritarias. Frente a otros regímenes autoritarios, el mexicano con orígenes revolucionarios que le permitían reclamar una legitimidad democrática sustentada en la representatividad popular del Estado, antes que en procesos electorales libres”.²¹⁷ De acuerdo con Pardo (1993):

De 1960 a 1980 la intervención del Estado en la economía y el consecuente desarrollo del sector paraestatal, hicieron posible que la modernización administrativa se entendiera como un recurso útil para fortalecer las medidas tomadas por el Estado. En esta etapa el propósito principal fue la planeación. Se organizaron agencias encargadas de hacer planes globales, sectoriales, indicadores, de acciones urgentes o inmediatas. Uno de los recursos para tratar de salvar los fracasos de la planeación a largo plazo fue la coordinación —como otro elemento modernizador— y la consecuente creación de oficinas coordinadoras de programas.²¹⁸

Muchos de los cambios administrativos que se incluyen tuvieron como fundamento alguna norma jurídica, ley, decreto, reglamento, entre otros. Pero la normatividad de ninguna manera sustituye la eficacia que se espera de

²¹⁶ *Ibidem.*

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 40-41.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 43.

los nuevos organismos o de la reordenación de los ya existentes. “El telón de fondo para los cambios que se hicieron a la estructura administrativa, particularmente de 1960 a 1980, fue la preponderancia adquirida por el ejecutivo y la consecuente subordinación del legislativo. Por ello, la modernización administrativa y específicamente las propuestas de reforma se debieron a la iniciativa del presidente, lo que inevitablemente se identificó con la suerte del proyecto político sexenal y con el prestigio del presidente que promovía las reformas”.²¹⁹

Una conclusión parcial es que existen todavía fallas en la administración pública mexicana que influyen negativamente en el desarrollo. Sin embargo, se advierte una preocupación evidente por superarlas, que hacer esperar su eliminación progresiva.²²⁰ “[...] la administración pública aparece como el medio principal para aplicar la política económica y social. Se propuso llevar a cabo la modernización administrativa en dos grandes campos: el primero, de carácter más general, referido a la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las entidades públicas; el segundo, más específico, referido al ámbito interno de cada entidad, para elevar su eficacia y productividad e intensificar la capacitación de su personal”.²²¹

El desarrollo compartido con inflación en el populismo

Para comprender el proceso de desarrollo en México durante cuatro décadas en las que se destacan las reformas administrativas, el cual inicia a partir de 1935, dicho desarrollo, se divide en tres tramos: primero, el de crecimiento con inflación (1935-1956); segundo, que se distingue por crecimiento con estabilidad en los precios internos y del tipo de cambio, época de oro del “milagro económico” (1956-1972) y tercero, el tramo cuando disminuye la tasa de crecimiento, hasta tornarse negativa acompañado siempre de inflación (1972-1985).²²²

²¹⁹ *Ibidem*, p. 44.

²²⁰ Miguel Duhalt Krauss, “¿Es la administración pública mexicana un factor limitante del desarrollo?”, *op. cit.*, p. 134.

²²¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, pp. 115-116.

²²² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, *op. cit.*, p. 132.

Con los efectos inmediatos de 1968 atrás, Luis Echeverría hizo una lectura fundamentalmente política de la situación al llegar a la Presidencia de la República en diciembre de 1970. En su discurso de toma de posesión, puso de manifiesto que, para él y su grupo, los conflictos habían sido el resultado de la combinación perversa del desarrollo estabilizador y la cerrazón del sistema político. La economía había sido un fin en sí mismo y la política había estado siempre a su servicio. Ante la erosión del movimiento de los estudiantes en 1968, la economía debía reorientarse y alentar la estabilidad política provocando un desarrollo compatido. Pero esta concepción tenía dos grandes fallas.²²³ En palabras de Medina Piña (2017):

Por el lado de la política económica a la larga resultó evidente que el gobierno del presidente Echeverría nunca puso resolver la contradicción entre una política monetaria y crediticia contraccionista y otra fiscal conservadora, atentas primordialmente al objetivo de la estabilidad económica, y un gasto público ampliado orientado a satisfacer los fines sociales y políticos del régimen. [...] el gobierno quedó atrapado por los mismos factores que condicionaron el modelo de desarrollo estabilizador, salvo que ahora se añadió el propósito redistributivo del ingreso, que disparó el gasto, el déficit y el endeudamiento.²²⁴

En el terreno económico, el sexenio 1970-1976 terminó con una crisis de amplias proporciones que tuvo consecuencias en los demás órdenes de la vida social. Aunque la tasa de crecimiento alcanzó un 8 % entre 1972 y 1973, los abundantes déficits en la balanza comercial llevaron a abandonar la tasa de cambio de 12.50 pesos por dólar, sostenida por poco más de dos décadas. La devaluación del peso, aunada a la firma de un convenio de estabilización en 1976 con el Fondo Monetario Internacional (FMI), contribuyó al desprestigio del gobierno de Echeverría.²²⁵ De acuerdo con Aguilar Villanueva (2000):

La razón frecuentemente invocada desde la década de 1960 para justificar la intervención del Estado en las actividades de mercado fue la de preservar el empleo y la planta productiva a causa de la ineficiencia económica de ciertas

²²³ *Ibidem*, p. 181.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ibidem*, p. 194.

empresas privadas, próximas a la quiebra. Pero, a partir de 1970, fue determinante el argumento de que la intervención estatal directa en la economía era condición necesaria para reorientar el extraviado desarrollo hacia el bienestar social y la distribución de la riqueza, conforme al ideal nacional popular de la Revolución mexicana. La década de 1970 se caracterizaron entonces por la concepción explícita del Estado como el agente económico estratégico de la empresa histórica del desarrollo, más determinante que los privados y el mercado. Si se quería seguir hablando de economía mixta, la economía pública tenía la supremacía y la conducción sobre una economía privada, tal vez útil pero sospechosa.²²⁶

El resultado fue una idea de desarrollo estatista, nacionalista e intervencionista del Estado. Con esa interpretación estatista, el aparato estatal aceleró su ensanchamiento en la década de 1970. Esta fue una de las etapas de mayor intervención del aparato estatal en todos los ámbitos de la economía y de la sociedad en el siglo XX. Doce años de empeños por darle nuevo sentido y extensión al proyecto estatista arrojaron consecuencias desastrosas en la economía, en lo político y en lo social, esto fue contrario a los objetivos que se perseguían. Uno de las mayores consecuencias fue la dependencia del extranjero del país, particularmente de los Estados Unidos en las dos últimas crisis financieras. Primero, lo atestiguaron la aceptación en tres ocasiones, mediante sendas cartas de intención, de los términos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Segundo, las ventas de petróleo en 1982 a los Estados Unidos en términos desventajosos para México, para ayudar a aquéllos a reconstruir su reserva petrolera, porque Medina Piña menciona (2017):

En términos de crecimiento global no fueron tan malos, pues la tasa promedio anual de crecimiento para el periodo 1970-1982 fue de 6.3 %, apenas inferior al 6.6 % promedio anual correspondiente a toda la etapa del desarrollo estabilizador. Sin embargo, en el terreno de la distribución del ingreso las cosas no resultaron del todo halagadoras. Aunque entre 1970 y 1982 se hicieron grandes esfuerzos para mejorar la distribución del ingreso, tanto en creación de instituciones como en la expansión del gasto público, fue una época con una tasa

²²⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, “La reforma del Estado mexicano”, *op. cit.*, p. 141.

de inflación de 22.05 % en promedio anual, que contrastó desfavorablemente con el 4.13 % promedio de la etapa inmediata anterior.²²⁷

En 1975, fue la sucesión presidencial. Y por la crisis económica y los rumores se dio en un contexto de profunda desconfianza. Muy a pesar del presidente Echeverría, el Estado arrastró, sin resolver de fondo, la deslegitimación producto de 1968 a lo largo del sexenio, y el hecho fue que el ambiente político había cambiado y seguiría cambiando con una rapidez sorprendente. Debido a ello, en su toma de posesión el nuevo presidente José López Portillo hizo un llamado a la conciliación y a la alianza sectorial. López Portillo no abandonó la cuestión social, pero a diferencia de Echeverría, no lo enfocó por la redistribución inmediata del ingreso, sino para la creación de empleos a través de un abultado gasto público.²²⁸ Continuando con Medina Piña (2017):

La nacionalización de la banca, a escasos tres meses del relevo presidencial, tuvo un efecto inmediato de fortalecer el Estado, al otorgarle el control de todas las instituciones de intermediación financiera, amén del control de precios y acciones de empresas dadas en garantía de créditos. Después de la nacionalización bancaria el Estado mexicano contribuía apenas con el 18.5 % a la generación del PIB. Pero la herencia para el siguiente gobierno fue un Estado fortalecido, estuvo acompañado de una inflación de casi 100 % anual, un crecimiento cercano a cero, una deuda externa de 85 mil millones de dólares (con el 20 % de ella contratada a corto plazo) y la necesidad de reiniciar otro proceso de reconciliación con el sector privado.²²⁹

El resultado de más de 12 años, en el periodo de 1979 y 1982, fue el desprestigio de los economistas estructuralistas, que había venido luchando por determinar la política económica y el rumbo del país. Se impuso otra corriente económica en México, la monetarista (escuela ortodoxa), que se caracterizó por implantar las políticas contraccionistas, severos recortes de los aparatos

²²⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 241.

²²⁸ *Ibidem*, p. 194.

²²⁹ *Ibidem*, p. 202.

administrativos, la desregulación económica y la privatización del sector paraestatal.²³⁰ Para Medina Piña (2017):

En el terreno político, fue evidente en 1975 que ni la apertura al diálogo ni los esfuerzos que desde el PRI realizó Jesús Reyes Heróles habrían de ser suficientes para rencauzar la inquietud social vía los mecanismos de intermediación del partido. Facciones de la clase media recurrieron a movimientos —organizados en el sindicalismo universitario, el feminismo, la ecología y la burocracia— fueron apenas asomo de lo que vendría después. Pero lo mismo sucedió en el sindicalismo oficial en las nuevas corrientes de insurgencia obrera. Entre 1971 y 1974 la disidencia sindical tomó cuerpo entre los electricistas, los maestros, los ferrocarrileros y los petroleros. A la vez aparecieron organizaciones formales, tales como el Frente Auténtico del Trabajo y la Unidad Obrera Independiente.²³¹

Otra de las consecuencias del intervencionismo estatal fue el papel ativo del sector privado mexicano. El sector empresarial mexicano deseaba un papel activo y ya no pasivo para quitarse la tutela del Estado, por lo que formaron el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) como órgano cúpula del empresariado. El enfrentamiento del gobierno federal con el sector empresarial privado tuvo consecuencias conflictivas en los últimos meses del gobierno de López Portillo, provocando una mayor fuga de capitales, en parte por las invasiones de predios en Sonora y Sinaloa que el sector privado no veía acciones para detenerlas. Ante tal coyuntura, surgió para el gobierno el problema redistributivo del ingreso, que había incrementado el gasto público, aumentando el déficit público y por tanto, el endeudamiento público. Todos estos aspectos limitaron y condicionaron el modelo de desarrollo estabilizador económico industrial que había dejado olvidado al desarrollo social.

²³⁰ *Ibidem*, pp. 202-203.

²³¹ *Ibidem*, p. 192.

Reforma y modernización administrativa en el patronazgo presidencialista

El modelo democrático liberal propio del capitalismo se caracteriza por un equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por una política de partidos y una lógica ciudadana, por una diferenciación formal entre la economía, la administración y la política y por un predominio de las fuerzas del mercado en la conducción de la economía. Frente a este modelo propio del capitalismo, el régimen político mexicano se caracteriza por un acentuado poder del Ejecutivo, por un régimen de tipo corporativo y por una política intervencionista en el marco de la así llamada economía mixta, lo cual produjo un nivel muy bajo de diferenciación entre la economía, la administración y la política y un privilegio del aparato administrativo como ámbito de la política.²³² El sistema administrativo mexicano, con frecuencia caracterizado por los especialistas como un sistema ineficiente y con una organización muy pobre, presenta, sin embargo, una sólida unidad derivada del régimen presidencialista que permite el control discrecional del personal que ocupa los puestos cupulares, tanto en el aparato administrativo como en el político como una característica del sistema de patronazgo. En palabras de Luna (1988):

Como muchos autores lo han reconocido, aun cuando en un marco jurídico de carácter republicano y federal, la propia Constitución de 1917 otorgó una amplia gama de poderes a la rama ejecutiva, tales como la facultad de reglamentación (iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes y decretos) y la facultad del presidente de nombrar a sus colaboradores para el ejercicio de su gobierno. Estos poderes se fueron ampliando al paso de la consolidación del régimen, en particular con la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo.²³³

Los resultados del desarrollo compartido fueron diferentes en ambos gobiernos de 1970-1982. El éxito del desarrollo compartido del presidente

²³² Matilde Luna, "La administración estatal y el régimen político", en *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 248-249.

²³³ *Ibidem*, p. 251.

Echeverría, cuyo fin político había sido evitar desgajamientos y oposiciones que se pudieran conectar con los grupos violentos, logró contener mayores conflictos sociales. Mientras que el objetivo de las políticas sociales del gobierno de López Portillo era conseguir el ascenso amplio para crecer con rapidez, su éxito fue parcial, pues sólo ocurrió los cuatro primeros años de su gobierno y se arruinó en los dos últimos años de su gobierno, por las fluctuaciones de la economía internacional y por el desequilibrio de las finanzas públicas nacionales.²³⁴

En materia administrativa, cabe recordar que, en el México independiente, aunque de manera breve, se buscaba un servicio profesional basado en la experiencia, preparación y honorabilidad de los funcionarios públicos que laboran en la administración pública de aquel entonces. Por la inestabilidad del sistema político y las condiciones extremas del país, la lucha entre el poder legislativo y el ejecutivo, el siglo XIX no fue el más propicio para impulsar una demanda de tanta relevancia. Mientras que, en el siglo XX, después de la Revolución Mexicana, surgen los primeros antecedentes directos que proponen un servicio civil de carrera. Movimientos de profesionistas, iniciativas de ley presidenciales como la de Abelardo Rodríguez y la experiencia del Estado de San Luis Potosí, muestran la preocupación de esta anhelada demanda. Por ello, Pardo (2005) escribe: “En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública (CAP), a la que se le encomendó la elaboración de un diagnóstico sobre la situación que guardaba la administración pública; el diagnóstico arrojó datos importantes sobre deficiencias que ya desde entonces presentaba la estructura administrativa”.²³⁵

La primera reforma a la administración pública federal fue impulsada con dos decretos el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971, por el presidente Luis Echeverría que contaba con un ambicioso programas de acciones de modernización administrativa.²³⁶ Mientras que en la gestión del presidente José López Portillo el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982, tenía mayor alcance y profundidad en sus acciones de modernización, en parte porque López Portillo había sido el

²³⁴ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 242.

²³⁵ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, p. 608.

²³⁶ *Ibidem*, pp. 608-609.

presidente de la CAP, la cual había elaborado el diagnóstico de la administración pública federal en 1967.

La dependencia encargada de la reforma administrativa fue la Coordinación General de Estudios Administrativos que, sustituía a la anterior Dirección General de Estudios Administrativos del sexenio de Luis Echeverría. Posteriormente, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal sufrió modificaciones las cuales fueron incorporadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, lo que mostraba la relevancia que tenía en ese momento la necesidad de reformar el aparato administrativo.²³⁷ Un déficit de la reforma administrativa fue que no trajo consigo un servicio civil de carrera, lo que a la larga limitó los resultados de dicha reforma.

Como parte del proceso de reforma administrativa era necesario realizar movimientos y reubicaciones de personal, de tal manera que se podría beneficiar los conocimientos, habilidades, actitudes y experiencias de los servidores públicos. Por ello fueron publicados dos acuerdos presidenciales, el del 28 de enero de 1977 y el del 14 de febrero de 1978, para contemplar estas acciones en materia de movilidad laboral, pero resultaban insuficientes para contar con una modernización administrativa que contemplará la implantación de un servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa. El patronazgo tiene en el *spoils system* o sistema de despojo una de sus formas en el nombramiento discrecional de los cargos públicos, que contrasta con el servicio civil de carrera que atiende más que a la capacidad profesional, al vaivén político del momento o a la militancia partidista. En palabras de Pardo (2005):

Como aconteció en gobiernos anteriores, se acudió al expediente de la enmienda administrativa a falta de un ordenamiento de ley. Cabe mencionar que no ha resultado evidente si la creación de un servicio civil de carrera fue una exigencia por parte de quienes no habían logrado tener garantías de permanencia, ascenso y sobre todo de retiro, esto es, los trabajadores identificados como de confianza. Lo que sí resulta evidente es que sus condiciones de trabajo eran claramente superiores a las de los trabajadores operativos, lo que quizá haya diferido una demanda que pudo llegar a convertirse en presión.²³⁸

²³⁷ *Ibidem*, p. 609.

²³⁸ *Ibidem*, pp. 608-609.

La protesta pasiva de la burocracia política es un fenómeno social relevante y no un acto marginal en la década de 1980, cuando la burocracia política se vuelve factor importante hasta por su volumen cuantitativo. Para 1975, hay en México, según se indica en el Censo de Recursos Humanos, más de 1 millón 400 mil burócratas; para la década de 1980, se calculan en este sector más de 2 millones de individuos. La burocracia política es fuerza social por su progresivo espacio en el sistema. El Censo de Recursos Humanos, que en 1975 se aplicó al sector público federal, registra en 1 975 millones 770 mil 248 burócratas que trabajan en la administración central o en las distintas secretarías, y 624 mil 148 burócratas que para el día fijado en el Censo trabajaban en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, instituciones educativas con administración y patrimonio propios, filiales y subsidiarios de las entidades administrativas antes mencionadas, así como los fideicomisos, comisiones, comités, centros y otras instituciones coordinadas por el Poder Ejecutivo Federal. Fueron censados, en los dos tipos de administración, los trabajadores de planta o de base, funcionarios y empleados de confianza, personal eventual y a lista de raya, profesionales que percibían honorarios iguales por los servicios que prestaban directamente a las instituciones y el personal comisionado.²³⁹ De acuerdo con Lerner de Sheinbaum (1985): “No se puede conocer exactamente cómo ha crecido en México la burocracia política, pues en 1930 se levanta el primer censo del personal al servicio público que registra la existencia de 39 169 personas en 15 dependencias del Poder Ejecutivo Federal y 4 273 personas en tres organismos paraestatales, pero no se sabe el monto de personal burocrático de otros organismos que pudieron existir en esta época”.²⁴⁰

De manera evidente se trató de imponerse la racionalización económica lo que limitó los cambios en la racionalización administrativa. La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que se acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el funcionariado. Para Pardo (1991), estaba claro que

²³⁹ Bertha Lerner de Sheinbaum, “La protesta pasiva de la burocracia política”, *Revista Mexicana de Sociología*, p. 119.

²⁴⁰ *Ibidem*.

la modernización administrativa se presenta como un fenómeno cuyo comportamiento orientó el que en los primeros años (1940-1960) la racionalidad jurídica, la planeación y la coordinación se supeditarán al proyecto económico y al propósito de estabilidad. A partir del decenio de los setenta, y particularmente en los primeros años de la década de los ochenta, tuvo más importancia lo que, al parecer, distingue las tareas de modernización administrativa de otras funciones gubernamentales, lo que permitió tener más autonomía, tanto en aspectos estructurales como en la organización. A mediados del decenio pasado el desarrollo económico volvió a subordinar la modernización administrativa a la recuperación económica.²⁴¹

La eficiencia de las acciones y los servicios públicos proporcionados por la administración pública fue, más determinante para la legitimidad política del gobierno que las elecciones. En este sentido, “los procesos operativos y de decisión de la administración pública mexicana no han sido sólo uniformes y centralizados, sino también politizados y orientados a la obtención del consenso político. De ahí el claro y determinante papel político que ésta ha desempeñado”.²⁴²

La burocracia había estado sujeta, cooptada y dominada por el presidente de la República en turno y por el partido hegemónico dominante que era el PRI. En México no existía separación entre el gobierno y el Estado, por lo cual el presidente de la República ejerce simultáneamente ambas funciones, lo que le permite contar con facultades constitucionales y metaconstitucionales con un instrumento que es la remoción de todos los servidores públicos cuando pierdan su “confianza”. Esto supone “que la administración pública esté constituida por secretarías de Estado y no por ministerios, lo cual supone que el titular de una dependencia es un encargado del jefe del ejecutivo, sin autonomía propia o, como sucede en otros países, subordinado a un primer ministro”.²⁴³

²⁴¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 31.

²⁴² Luis F. Aguilar Villanueva, “Los retos actuales del estado y de la Administración pública en México”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 125.

²⁴³ Rogelio Hernández Rodríguez, “Los altos mandos de la administración pública mexicana”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 465.

Esta estrecha vinculación entre política y administración no parece conciliarse con una de las tesis más conocidas de la literatura especializada sobre administración pública en el sentido de que la politización de la burocracia impide su adiestramiento y la vuelve ineficiente. La premisa básica de esta concepción consiste en que el buen desempeño gubernamental depende de la permanencia y estabilidad de los individuos porque garantiza la continuidad del personal y de los programas institucionales, y porque permite la especialización del funcionario.²⁴⁴

Las decisiones tomadas en materia de modernización de la Administración pública implicaban la necesidad de tener servidores públicos ampliamente formados y con un perfil profesional especializado para las tareas públicas, más allá de los tradicionales políticos que provenían del partido en el poder. Incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprendible para el resto de los cuadros políticos.²⁴⁵ Esa “barrera” dio oportunidad a los nuevos funcionarios de consolidar grupos burocráticos un poder emanado de ese código particular de información que manejaban, lo que les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez más del sistema de promoción, que tradicionalmente había sido mediante el partido en el poder.²⁴⁶

Ciertos segmentos de la estructura Administrativa pública tenían ya funcionarios especializados, por ejemplo, en el sector salud, donde los médicos han predominado en los puestos de responsabilidades administrativas, o los ingenieros quienes por tradición han ocupado los de obras públicas. Estos funcionarios pertenecientes en su mayoría a familias burocráticas, no necesitaban ningún tipo de militancia partidista.²⁴⁷ Para Hernández (2000), existen dos aspectos que son vitales en esta concepción: la movilidad y las formas de reclutamiento de la burocracia. Estas dos formas habían tenido efectos negativos en la profesionalización del personal al servicio del Estado. De acuerdo con Hernández Rodríguez (2000): “Si una alta tasa de cambios obstaculiza las tareas administrativas, su inexistencia provoca el

²⁴⁴ *Ibidem.*

²⁴⁵ José Juan Sánchez González, *Administración y reforma del Estado en México*, p. 275.

²⁴⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 148.

²⁴⁷ *Ibidem.*

estancamiento de la dependencia. La manera como se ingresa y se asciende en la jerarquía refleja tanto el grado de autonomía del ámbito administrativo respecto del político, como la preparación de la burocracia”.²⁴⁸ En rigor, ambos factores deben responder al conocimiento, experiencia e incluso la antigüedad del funcionario, es decir, debe ser un sistema que reconozca los merecimientos del sujeto.

Estas apreciaciones se basan en el hecho de que la conformación del gabinete en México es una facultad exclusiva del jefe del Ejecutivo y, por lo tanto, los criterios para seleccionar a sus miembros no están sujetos a ninguna reglamentación particular. No existe ninguna sanción de un organismo político como sería alguna de las cámaras legislativas. Los requisitos para ser secretario de Estado se encuentran establecidos en el artículo 91 de la *Constitución*: “ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”. De este modo, “el recién nombrado titular de una secretaría de Estado, por sí o en consulta con el presidente, designe a sus colaboradores cercanos siguiendo pautas muy similares a las que observó el mandatario”.²⁴⁹ Es un sistema de botín y de despojo que se reproduce desde el titular del Poder Ejecutivo hasta los secretarios de Estados, altos funcionarios y titulares de organismos descentralizados y desconcentrados de la Administración pública federal. En palabras de López Rosado (1980): “De los 72 organismos descentralizados creados hasta mediados de 1975, la administración de Portes Gil creó uno en 1929; 3, de 1934 a 1940, por el presidente Cárdenas; 8, de 1940 a 1946, por el general Ávila Camacho; 11, de 1946 a 1952, por Miguel Alemán; 6, de 1952 a 1958, por Adolfo Ruiz Cortines; 10, de 1958 a 1964, por Adolfo López Mateos; 9, de 1964 a 1970, por Gustavo Díaz Ordaz, y 21, de 1970 a 1976 por Luis Echeverría”.²⁵⁰

En los tres gobiernos —Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo— fue una realidad que era posible llegar a altos puestos de responsabilidad pública sin haber tenido ninguna militancia partidista

²⁴⁸ Rogelio Hernández Rodríguez, “Los altos mandos de la administración pública mexicana”, *op. cit.*, pp. 465-466.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 466.

²⁵⁰ Diego G. López Rosado, *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente, 1911-1976*, *op. cit.*, p. 407.

(en ese entonces del PRI). En la alta función pública (alta burocracia o burocracia política) comenzaron a llegar funcionarios con una formación profesional con posgrados del extranjero y adiestramiento tecnocrático. De forma paralela, los cargos destinados a la alta burocracia ya no dependieron del partido en el poder. Aunque los militantes del PRI, quienes adquirieron importancia según los resultados que alcanzan en la organización de campañas y elecciones, y en el control que tenían sobre los grupos corporativos y sindicales que integraban al partido, lo cual no significa ya que podían llegar a los altos puestos de la administración como sucedía en el pasado.²⁵¹

El régimen presidencialista otorga al Ejecutivo un amplio poder discrecional, provee las bases para una unidad de la administración fundada en una cohesionada red de relaciones personales y estrecha la relación entre la administración y la política, puesto que el Ejecutivo es a la vez jefe del gobierno y jefe del partido. Con el desarrollo del Estado interventor, estas facultades jurídicas y políticas se ampliaron aún más al ser el Ejecutivo el depositario de los recursos materiales en poder del Estado y de los controles gubernamentales para la conducción de la economía. De acuerdo con Pardo (1989): “El predominio del Ejecutivo estaría, asimismo, asociado con una muy débil política de partidos y, como contraparte, al fortalecimiento de estrategias de representación de tipo corporativo, como forma dominante de estructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta fórmula contribuiría de manera significativa a la no distinción entre política y las políticas o, en otras palabras, a la politización del aparato administrativo”.²⁵²

Sin mecanismos formales de sanción pública, las políticas se formularon atrás de la escena política, sobre la base de acuerdos cupulares entre la burocracia política, los sectores empresariales y los dirigentes de los sectores populares reconocidos por el Estado. La discrecionalidad gubernamental propia del régimen presidencialista, los mecanismos de decisión informales y el establecimiento de poderosos conglomerados burocráticos de carácter público y privado constituyeron, junto con un alto grado de corrupción, las

²⁵¹ María del Carmen Pardo, “Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México”, en V.E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, pp. 19-45.

²⁵² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 252.

pautas normativas de la formulación de las políticas públicas. La importancia de la burocracia creció:

En la medida que las nuevas tareas se incorporaron al quehacer gubernamental, se acrecentó el poder de los funcionarios. La burocracia se convirtió en un poder dentro del poder, pero también fue protagonista y víctima de pugnas internas. Sus conflictos permitieron burocracias que impidieron que las tareas gubernamentales tuvieran la racionalidad que la necesitaban. Sin duda se procuró conseguir más eficacia mediante la programación, la presupuestación y la planeación, pero éstas retrocedieron ante decisiones inmediatas que favorecieron proyectos impulsados por algún grupo dentro de la burocracia. Peor aún, esas circunstancias abultaron el número de organismos gubernamentales; tal es el caso de las paraestatales, cuyo crecimiento fue desproporcionado.²⁵³

No obstante, el poder que adquirieron los distintos grupos burocráticos, y, por esto, se pensó en la modernización administrativa como un recurso que podría cohesionar, de manera más adecuada, la gestión pública y mejorar las condiciones de la propia burocracia. Ante el desequilibrio entre el desarrollo económico y los beneficios sociales mal distribuidos y escasos, además del fracaso en reordenar las tareas del Estado a partir de fines claros, prevalecía una débil legitimidad del gobierno, lo que en los hechos también pusieron en discusión la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos.²⁵⁴ De este modo, los límites establecidos por los modernizadores se encasillaron en propuestas diseñadas unilateralmente, sin considerar el entorno en el que se estarían dando dichas reformas. No consideraron varios factores: el papel de apoyo o falta de compromiso de los funcionarios; a los distintos actores sociales que podrían convertirse en aliados o enemigos de las reformas; y, a la sociedad, quien se beneficiaría o no de sus impactos. Por ello, Pardo escribe (1989): “En nuestra cultura administrativa, no se logró distinguirlos como medio para fortalecer los consensos sino como decisiones arbitrarias tomadas por el gobernante en turno”.²⁵⁵

²⁵³ *Ibidem*, pp. 152-153.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 153.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 154.

En resumen, ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez, distribuir sus beneficios sociales, se reconoció que la Administración pública podía contribuir no como un sólo recurso instrumental y técnico, sino de un factor activo y determinante en contribuir en la estrategia económica. Al tomar consciencia de la importancia de contar con un aparato administrativo mejor ajustado, se desprendieron funciones como la planeación y la coordinación, que cobraron más importancia, obtenida en función de la racionalidad y coherencia que debía tener la actividad gubernamental.²⁵⁶ Ampliar el ámbito de la participación estatal exigía, como contraparte, programarla y proyectarla en distintos plazos.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 152.

Quinta parte

La burocracia en el neoliberalismo

X

La burocracia en el patronazgo presidencial en la órbita del neoliberalismo (1982-2000): ruptura, nuevo modelo económico y estancamiento en la modernización administrativa

La década de 1970 marca el inicio de la crisis fiscal del Estado benefactor y ésta se vuelve el punto de arranque de la reformulación teórica del liberalismo. Por tanto, se convierte, para la sociedad y el Estado mexicano, en una etapa de crisis que afecta la vida social y, en consecuencia, la política, la economía y la Administración pública. Éstas deben modificarse y articularse para reorientar la vida nacional que reclama la sociedad, aceptando y adaptando las formas actuales de la relación que hay entre el Estado y el mercado.¹ El inicio de ruptura con el orden económico anterior durante el gobierno de Miguel de la Madrid fue lenta y paulatinamente con la esperanza de que los efectos políticos no fueron ni bruscos, aunque los resultados mostraron lo

¹ Noé Pérez Bello, “Los cambios institucionales de la economía y la administración pública en México, 1982-2000”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 624.

contrario. El fracaso del PIRE en recuperar en corto plazo el crecimiento con estabilidad de precios, la contracción del gasto público y la decisión del gobierno de no suspender el servicio de la deuda, como aconsejaban otros países, acarearon costos políticos que no fueron considerados por el gobierno de De la Madrid.² En lo político empezaron a presentarse los triunfos de la oposición.³

El gobierno mexicano fue forzado a diseñar sus decisiones y acciones directivas dentro de las recomendaciones del consenso, sobre todo en aspectos nacionales e internacionales. Entre éstas se pueden mencionar el redimensionamiento del sector público a través de las privatizaciones, la fusión o extinción de empresas y servicios públicos, la reorientación presupuestal dentro de una disciplina fiscal y desarrollar la regulación económica. También hubo que replantear una política tributaria más acorde con las nuevas condiciones económicas. La liberalización de los mercados, la apertura comercial y la liberalización financiera fueron medidas internacionales que correspondieron prácticamente a la integración de la economía mexicana al ámbito mundial.⁴

A partir de 1982, inicia en la vida nacional una etapa que marca el fin del Estado mexicano comprometido con los valores de la revolución de 1910 y la Constitución de 1917. Con la bandera del “cambio estructural, el reordenamiento del Estado y la renovación moral de la sociedad” comienza la contracción de la vida estatal y que tiene como meta disminuir la presencia administrativa en la sociedad y la economía. Se da así el viraje en las tendencias del Estado mexicano y la administración pública, dado que no son la clave del desarrollo en términos de impulso, incentivos e iniciativa. Arranca la aplicación de la política de privatización, fusión, transferencias y liquidación de los organismos y empresas públicas, que para 1985 sumaba la cantidad de 1 150.⁵ Para Medina Piña (2017):

² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, pp. 260-261.

³ *Ibidem*, p. 262.

⁴ Noé Pérez Bello, “Los cambios institucionales de la economía y la administración pública en México, 1982-2000”, *op. cit.*, p. 630.

⁵ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 32.

A finales de 1988 la situación nacional amenazaba el caos. Terminaba el gobierno de Miguel de la Madrid sin haber logrado controlar la crisis económica que, con todas sus devastaciones, repercusiones políticas y sociales afectaban al país. Y se iniciaba el gobierno de Carlos Salinas de Gortari con la legitimidad puesta en duda por las elecciones plagadas de sospechas de fraude. En su momento, el presidente de De la Madrid había decidido que su candidato fuera Salinas porque para él representaba la mejor garantía de llevar adelante el programa de reformas que necesitaba el país. Ante esta situación, la fracción de la Corriente Democrática, incluso abandonando el PRI. El resto permaneció en él en actitud de hostilidad expectante cuando no de velada oposición.⁶

El nuevo presidente refirió la modernidad a todos los ámbitos, relevante en la modernización económica y en la modernización política, dejando al margen a la modernización administrativa. Hay que hacer “mucha política, mucha política moderna”, dijo en reiteradas ocasiones al inicio de su gobierno. Esta propuesta iba contra las rutinas e inercias de una clase política priista acostumbrada a conservar las cosas como estaban, arrellanada en sus privilegios y temerosa de cualquier acción que alterara el modo conocido de hacer las cosas.⁷ El presidente Carlos Salinas sería con todas sus acciones uno de los presidentes que mayores cambios introdujo en el país, para proyectarlo hacia un modelo de liberalización económica y apertura comercial.

El presidente Carlos Salinas resumió su propuesta de gobierno en tres estrategias, en su toma de posesión: primero, la ampliación de la vida democrática; segundo, la recuperación económica con estabilidad de precios; y tercero, un nuevo método para afrontar el problema de la pobreza (solidaridad). Los tres apartados estaban interrelacionados entre sí y eran el fundamento de lo que se denominó la Reforma del Estado. En lo político, Salinas llevó a cabo dos detenciones de líderes sindicales. La primera, fue la súbita aprehensión y procesamiento del líder real del sindicato de trabajadores petroleros, Joaquín Hernández Galicia, opositor al PRI a la candidatura de Salinas. La segunda, fue la pérdida de confianza del senador Carlos Jonguitud,

⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000, op. cit.*, p. 273.

⁷ *Ibidem*, p. 291.

“líder moral” y hombre fuerte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), otro de los reductos del corporativismo priista.⁸ Se trataba del cambio en dos de los sindicatos más importantes del país, que eran necesarios para el proyecto de Salinas y por lo que deberán estar bajo sus control absoluto. De acuerdo con Medina Piña (2017):

En los primeros 12 meses de su gobierno, Salinas removió a tres gobernadores, aparentemente culpables de desgobierno en sus entidades: Luis Martínez Villicaña, de Michoacán (diciembre de 1988); Xicoténcatl Leyva Mortera, de Baja California (enero 1989), y Mario Ramón Beteta, del Estado de México (septiembre de 1989). [...] Pero el mensaje fue claro para toda la clase política, en particular para el resto de los gobernadores de origen priista, que por las peculiaridades del calendario político mexicano habían sido designados candidatos durante el gobierno anterior: se disciplinaban políticamente al nuevo presidente pese a las dudas sobre su elección o serían relevados de inmediato.⁹

Ante la sucesión presidencial, se presentan hechos que marcaran la llegada de Ernesto Zedillo, no por una decisión presidencial de Salinas, sino por el homicidio de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI. Además, en septiembre de 1994, el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, diputado electo y brazo derecho en materia política del presidente electo Ernesto Zedillo, cerraron de manera ominosa el sexenio de Carlos Salinas. En los hechos, Ernesto Zedillo resultó candidato por exclusión no por voluntad del presidente Salinas, ya que era el único que podía ocupar esta postulación. En las condiciones políticas prevalecientes en marzo de 1994, no era posible llevar a cabo una reforma al artículo 83 constitucional para permitir la candidatura de cualquier otro miembro del gabinete.¹⁰ Al margen se quedó Manuel Camacho que era otra de las opciones que tenía el presidente Salinas, pero que no fue bien visto por no mostrar su apoyo desde el inicio a Luis Donaldo Colosio:

⁸ *Ibidem*, pp. 291-292.

⁹ *Ibidem*, p. 293.

¹⁰ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., pp. 330-331.

La imagen que Ernesto Zedillo proyectó en política siempre fue pequeña. Desde el momento en que asumió la candidatura en suplencia, al momento en que entregó la Presidencia de la República a Vicente Fox, proyectó la imagen del modesto burócrata venido a más. En contraste con esa imagen, los estorbos políticos que le creó al PRI fueron aparentemente enormes, aunque al final del camino no se le puede considerar el autor único y directo de la famosa alternancia.¹¹

En el periodo de 1982-2000 que abarca los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el patronazgo presidencial inicia un proceso de ruptura y un nuevo modelo económico denominado *neoliberal*. La modernización y su relación con la burocracia cambia debido a las prioridades económicas, el cambio estructural, el reajuste económico, la Reforma de Estado, la privatización de empresas públicas y la desregulación económica. Para este viraje económico el gobierno requiere del sacrificio de la burocracia, pero al mismo tiempo, de su experiencia para pasar de un Estado propietario y empresarial, a un Estado regulador. El patronazgo en el neoliberalismo inicia con los programas de modernización administrativa, la reforma administrativa queda en el pasado. En este contexto, se llevan a cabo diversos ajustes jurídicos y administrativos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983); la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982); las reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992); la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1988); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994); así como el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994); y el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000).

En este capítulo se describe el patronazgo en el presidencialismo en la etapa del tercer Estado —denominado neoliberal— abarca los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). En este periodo neoliberal se realizan varias modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración

¹¹ *Ibidem*, p. 345.

Pública Federal (1982 y 1983; 1988; 1994); se publica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) y sus reformas (1992); se publica la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986) y se inicia el proceso de privatización de empresas públicas; los programas de modernización administrativa: el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994); y el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000). También, el papel de la burocracia en el que puede afirmarse que se encuentra una autonomía técnica relativa, menor subordinación de la política, pero sin olvidar que el patronazgo se impone a la modernización administrativa.

En la administración de Miguel de la Madrid hay un primer planteamiento para implementar un servicio civil de carrera que no contó con el consenso de los actores involucrados y la crisis económica impidieron avanzar en esa ruta. También en la administración de Zedillo se planteó el servicio civil de carrera en el Promap que fue el programa sectorial de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) pero los diferentes actores políticos, administrativos y sindicales lo impidieron. En este aparatado se describe este periodo enfatizando que al final del siglo XX, la burocracia mexicana comienza a ganar espacios de autonomía en áreas especializadas de la administración pública federal y en organismos descentralizados y desconcentrados.

El patronazgo en el neoliberalismo y los programas de modernización administrativa

Analizado el proceso político mexicano desde una muy amplia perspectiva histórica, podría decirse que mientras que el periodo 1940-1970 significó la modificación sustancial de las relaciones de contenido del pacto social establecido en los años treinta, el periodo 1970-1988 entrañara cuestionamientos y modificaciones sustanciales en la propia forma del régimen político: en sus instituciones y elementos de legitimidad.¹² La modernización administrativa

¹² Matilde Luna, "La administración estatal y el régimen político", *Revista Mexicana de Sociología*, p. 268.

empezó a ser relevante en la década de 1940, cuando se incluyó la industrialización como requisito para conseguir la modernización. Para Pardo (1993) en “el periodo de 1940 a 1960 la estabilidad política y el desarrollo económico fueron los objetivos principales a seguir. La modernización administrativa como recurso autónomo no tuvo cabida, sino como elemento adicional y subordinado a esos dos grandes propósitos. Por ello, no se alteró la subordinación de la administración pública al sistema político, y a los cambios en la estructura administrativa respondieron puntualmente a los imperativos de estabilidad y desarrollo”.¹³ En palabras de Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023):

El patronazgo en las décadas de 1980 y 1990, sufrieron una transición debido a que los cuadros políticos paulatinamente fueron incorporando atributos técnicos relacionados con su carrera política y el desarrollo de las tareas administrativas y de gobierno. Si bien las “camarillas” continuaron unidas por lealtades personales, también estaban compuestas por individuos con habilidades técnicas bien desarrolladas, dando paso a un sistema denominado “cuasi-botín”. Por supuesto que, con el advenimiento de dicho sistema, los alcances y naturaleza del patronazgo se transformaron.¹⁴

Además, dichos autores mencionan que algunas secretarías llegaron a requerir un nivel significativo de experiencia técnica, como salud, finanzas o telecomunicaciones. Mientras que otras, por la centralidad de la adscripción personal al partido de gobierno tendió a disminuir y las lealtades individuales se mantuvieron como el factor esencial en las dinámicas del patronazgo.¹⁵

El papel de la Administración pública, en el periodo de 1940-1960, fue de subordinación al mandato político prevaeciente. En esta etapa, prevaleció la estabilidad económica y el equilibrio político que buscaba las bases para

¹³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, p. 12.

¹⁴ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, p. 152.

¹⁵ *Ibidem*.

el desarrollo que se manifestaron en cambios de la estructura administrativa. Al respecto Pardo (1993) menciona: “No tuvo cabida la modernización administrativa como recurso autónomo, sino como elemento adicional y subordinado a esos dos grandes propósitos, no se alteró la subordinación de la administración pública al sistema político, y los cambios en la estructura administrativa respondieron puntualmente a los imperativos de estabilidad y desarrollo”.¹⁶ Por el contrario, la tendencia de la burocracia a la autonomía ocurrió en la década de 1970. Mientras que en la década de 1980 —como parte de la crisis económica— la relación de la administración pública con el sistema político se movió otra vez al péndulo hacia el extremo de la dimensión más instrumental.¹⁷ Prosiguiendo con Pardo (1993):

El incremento de la intervención estatal implicó un cambio en el aparato administrativo y que la modernización empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales. Primero, de forma modesta con ejercicios programadores y de coordinación, segundo, a finales de 1970, cuando se le aceptó como parte importante del proyecto político. El poder ejecutivo, que concentró en sí la negociación y la respuesta política, se apoyó en la administración pública para cubrir estas funciones.¹⁸

En el periodo de 1982-1988, la reforma administrativa ya no tenía posibilidades de incluirse en el proyecto gubernamental. Ante la profunda crisis económica que sacudió al país en ese período, se planteaba la necesidad de mejorar la estructura de gobierno y en contar con un modelo que apoyará la profesionalización de los servicios públicos. Estos objetivos, contemplados en el programa de modernización administrativa, quedaron rezagados a medida que impedía cualquier avance en el desarrollo integral de la sociedad. La crisis económica obligó a tomar decisiones de ajuste; se recortaron presupuestos; disminuyó el número de servidores públicos; y se inició la privatización de un número considerable de empresas públicas. La necesidad de retomar el camino perdido del desarrollo subordinó de nueva cuenta

¹⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 15.

¹⁷ *Ibidem*, p. 29.

¹⁸ *Ibidem*, p. 16.

las propuestas de cambio y mejoras al aparato administrativo, por lo que se puede afirmar que la modernización administrativa tiene “un comportamiento circular”. La modernización administrativa solo puede llevarse a cabo cuando los gobiernos cuentan con la estabilidad económica y política. La dimensión instrumental de la modernización administrativa es el eje de la relación sistema político-administración pública. Por último, aparece con toda claridad el papel de la administración pública como representante de los sectores empresarial, obrero y campesino, respectivamente.¹⁹

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): patronazgo presidencial, crisis y surgimiento del neoliberalismo

Para comprender las decisiones que tomó el gobierno de Miguel de la Madrid con el fin de mejorar la estructura administrativa y su organización, es necesario tener en cuenta los programas de reforma de Echeverría y, en especial, de José López Portillo, ya que fue durante su gestión cuando el apoyo presidencial les confirió relevancia decisiva en las tareas de gobierno. En su campaña electoral criticó la anterior reforma administrativa:

[...] ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actitud reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados e ilegítimos entre intereses legítimos. Todavía, en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización —que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo— y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar, a cualquier costo.²⁰

El mejoramiento de la estructura administrativa y su funcionamiento en la administración de Miguel de la Madrid tiene como antecedente los programas

¹⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, pp. 47-48.

²⁰ Miguel de la Madrid Hurtado “Modernización de la administración pública”, en *Consulta Popular*, IEPES, 1982 (citado por María del Carmen Pardo).

de reforma administrativa de otros gobiernos ya descritos anteriormente.²¹ En el gobierno de Miguel de la Madrid, quedó desplazada la idea de reforma la administración pública y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos. En su lugar, se “incluyó otra vez la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se presentaron como planteamientos novedosos desde la perspectiva a futuro que da un nuevo gobierno”.²² La necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; el servidor público en su relación con el Estado y la sociedad. Las seis tesis rectoras de su gobierno fueron: 1) nacionalismo revolucionario; 2) democratización integral; 3) sociedad igualitaria; 4) renovación moral; 5) descentralización de la vida nacional, desarrollo, empleo y combate a la inflación y 6) planeación democrática.²³ De acuerdo con Pardo (2000):

El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con la modernización. Era claro que la falta de compromiso había sido el problema grave en los programas del sexenio anterior. Se proponía lograr la transformación de la administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales.²⁴

En este contexto, para superar la crisis se realizaron reformas y adiciones a la *Constitución Política*, a fin de llevar a cabo acciones que logran el cambio

²¹ María del Carmen Pardo, “Los límites de la modernización administrativa 1982-1988”, en José Luis Méndez (coord.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 217.

²² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 127-128.

²³ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, p. 314. Cabe señalar que las modificaciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de contenido económico, definieron las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado, abrieron la posibilidad de la participación de los sectores privado y social en el impulso de áreas prioritarias del desarrollo: dieron facultad al Estado para planear ese desarrollo y regular al servicio público de banca y crédito como una actividad prioritaria reservada al Estado.

²⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 156.

estructural y el desarrollo del país. Las más importantes fueron el desarrollo económico y social: rectoría del Estado; economía mixta y planeación nacional; desarrollo rural integral; derecho a la salud; y responsabilidad de los servidores públicos. Junto con ello, se instrumentaron tres medidas fundamentales: 1) el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); 2) la reestructuración de la banca y 3) la elaboración e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo. En relación con la rectoría del Estado, también se estableció en la Constitución, en el artículo 28, el concepto de áreas estratégicas como un conjunto de actividades donde sólo el Estado ejercería las funciones, sin que ello implicara establecer monopolio. En palabras de Pardo (1993):

En esta reforma se consideraron áreas estratégicas, en primer término, las que de por sí no constituían monopolios desde el origen de la Constitución de 1917, tales como la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, así como la emisión de billetes de un solo banco. Ahora se agregarían como actividades del Estado no constitutivas de monopolios y por ende estratégicas, la comunicación vía satélite, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear, además de la electricidad y los ferrocarriles. En lo referente a la inversión nacional, se adicionó una fracción 29 F al artículo 73 que facultó al Congreso para expedir leyes de promoción de la inversión mexicana y regulación de la inversión extranjera.²⁵

El reforzamiento del principio de exclusividad del sector público para el manejo de áreas estratégicas fue incluido en el artículo 25 constitucional. Con esta lógica, la incorporación del párrafo sexto del artículo 28 resaltaba que el Estado contaría con los organismos y empresas que requiriera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo. Continuando con Pardo (1993): “La Constitución reconoció que en la rectoría el papel del sector público en el desarrollo nacional no solamente se limitaría al manejo exclusivo de las áreas estratégicas; también se estableció que podría participar con los sectores sociales y privados en el impulso y organización de las denominadas

²⁵ *Ibidem*, p. 90.

áreas prioritarias (artículo 26, párrafo quinto), con la posibilidad además de contar con organismos y empresas para ello (artículo 28, párrafo sexto).²⁶ Ante las dificultades económicas la Constitución estableció que las leyes pudieran fijar bases de establecimiento de precios máximos a artículos o productos de economía y consumo popular, e incluso imponer modalidades a la distribución para evitar intermediaciones excesivas o alzas de precios (artículo 28, párrafo tercero).²⁷

En la administración de Miguel de la Madrid, se realizan adecuaciones en las áreas de apoyo de la Presidencia de la República para auxiliar en las tareas administrativas y en la unificación de criterios administrativos. Por lo que fue creada el 19 de enero de 1983: “[...] la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, como un nuevo elemento de toma de decisiones que intentó establecer la unificación de criterios. Esta es una facultad que tiene el presidente para convocar a reuniones con determinados secretarios de estado y jefes de departamento administrativo, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades paraestatales”.²⁸

Con el secretario técnico de gabinetes de la Presidencia de la República fue posible incorporar a la Presidencia los gabinetes especializados instaurados en el gobierno de López Portillo —económico, agropecuario, comercio exterior y salud— cuyas funciones eran coordinar asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes, preparar las reuniones, redactar, archivar las actas y dar continuidad a los acuerdos tomados en los gabinetes. Esta actividad era indispensable para contar con un control, seguimiento y evaluación de los asuntos más importantes de los diversos gabinetes. De acuerdo con Pichardo Pagaza (1984):

Para completar la reestructuración administrativa de la presidencia, se añadieron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos, pero algunas funciones de coordinación que dependían directamente del presidente (Sistema Nacional de Evaluación, Proyectos de Desarrollo, Programas para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras) se transfirieron a las secretarías. En este

²⁶ *Ibidem*

²⁷ *Ibidem*, p. 91.

²⁸ Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública de México*, p. 207.

sexenio se suprimieron el Fondo Nacional para Actividades Sociales (Fonapas); la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda; la Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano.²⁹

La primera fase, 1983-1985, se inició con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el *Plan Nacional de Desarrollo*. Fue un periodo en el cual los principales índices económicos empezaron a dar muestras de recuperación y, al final, de franca mejoría. “El PIRE, que el presidente De la Madrid anunció el primero de septiembre de 1982 en su discurso de toma de posesión, fue el primer paso de un nuevo gobierno que concedía la máxima prioridad a la recuperación económica. Los objetivos a corto plazo del PIRE fueron combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar el ritmo elevado de crecimiento”.³⁰ Para lograrlo el PIRE establecía que: “el nuevo gobierno planteó disminuir el crecimiento del gasto público; continuar sólo con las obras en proceso; asegurar la disciplina en la ejecución del gasto; estimular el abasto de alimentos básicos; aumentar los ingresos fiscales; canalizar selectivamente el crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicar el mercado cambiario para la soberanía nacional, y reestructurar la administración pública”.³¹

Recuperación y cambio estructural, constituyen los elementos centrales de la Renovación Nacional, una de las tesis políticas del gobierno de Miguel de la Madrid. El cambio estructural sería la estrategia para la recuperación económica, con Carlos Salinas de Gortari sería la reforma del Estado. Dos nombres diferentes, pero con los mismos alcances de reordenación y recuperación económica. “No es posible intentar el cambio estructural sin resolver la crisis, los resultados serían efímeros. Paradójicamente como puede adivinarse con estas medidas de inicio, se utilizaba la fuerza del Estado para transitar de un paradigma dirigista a otro neoliberal que proponía la disminución del tamaño económico del Estado y en la casi total eliminación de su intervención en el mercado”.³²

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000, op. cit.*, p. 245.

³² *Ibidem*, p. 246.

En el periodo de Miguel de la Madrid se realizaron diversas reformas constitucionales que marcarían el desarrollo de su gestión. El 3 de febrero de 1983 se publicó la reforma constitucional que dotaría de mayores poderes de decisión a los municipios. Con ello, se haría real la tesis vinculada con la descentralización de la vida nacional. La reforma facultó a los municipios para que, con el concurso de los estados y de acuerdo con leyes locales, tuvieran a su cargo servicios públicos tales como agua, alumbrado, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques, jardines e incluso seguridad pública y tránsito, tomando en cuenta su capacidad administrativa y financiera. Para Andrade Martínez (2018):

También se les concedió facultades para percibir contribuciones que los estados establecieran sobre propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales cubiertas por la Federación de acuerdo con las legislaturas de los Estados. En la fracción V del artículo 115 se les facultó para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo humano municipal, crear sus propias reservas municipales y otorgar licencias y permisos para construcciones. La fuerza pública estaría en manos de los estados sólo en sus lugares de residencia. Por último, se estableció la posibilidad de que la Federación y los estados pudieran convenir la ejecución y operación de obras y servicios públicos (artículo 115, fracción X).³³

Además, el 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que elevó a dicho rango el derecho a la protección a la salud para toda persona. Esta reforma al artículo 4º constitucional se constituía en un ejemplo que ha sido recurrente en el sentido de convertir asuntos de política pública en derechos fundamentales de las personas desde la Constitución. Se vinculó con el hecho de que la ley establecería las facultades concurrentes de la Federación y de los estados para cumplir con estos principios y para garantizar el acceso a los servicios de salud. Esta fue la base para expedir la Ley General de Salud.³⁴ En la misma línea, se publicó

³³ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, pp. 92-93. Con esta reforma se reforzaron el papel y la importancia de los gobiernos municipales en el desarrollo administrativo del país.

³⁴ *Ibidem*, p. 93.

el 7 de febrero de 1983 una segunda reforma al artículo 4º para establecer el derecho de toda familia a tener vivienda digna y decorosa, depositando en la ley el establecimiento de instrumentos y apoyos para ello. Esta reforma estableció instrumentos de política pública para apoyar la política de vivienda, la de 1972 tenía un sentido más de origen laboral que de derecho fundamental.³⁵ En relación a la política económica, en 1983, por decreto las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. De acuerdo con Medina Piña (2017):

Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión. Se redujeron de 60 a 29 los bancos de operación; 14 se quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior, como decisión previa a la revocación del decreto de la nacionalización de la banca. Asimismo, en 1983 el gasto público disminuyó del 28.2 % del PIB en el año 24.3 %, manteniendo sin embargo los niveles previos en los rubros del gasto social; 24.1 % del gasto programable. Los ingresos públicos aumentaron cuatro puntos porcentuales respecto del PIB (de 30 a 34 %), a la par que el balance primario entre gastos e ingresos —antes de considerar el pago de intereses— pasó de un déficit del 7.6 % en 1982 a un superávit de 4.4 % en 1983, por primera vez en 18 años. El balance financiero (que ya incluye el pago de intereses) siguió acusando déficit, éste disminuyó de 17.6 % a 9 % de un año a otro. Por último, las reducciones del gasto y del déficit contribuyeron a abatir la inflación en 19% respecto del año anterior, para situarse en 80.8 % en diciembre de 1983. El impacto negativo, sin embargo, fue un decrecimiento de 4.2 % del PIB en 1983, año de vigencia del plan, comparado con 1982.³⁶

Otra medida que resulta fundamental en la administración pública, —nos dice Pardo (1993)— fue la que establecía “un sistema nacional de planeación, que tomaba vigencia normativa obligatoria en la Ley de Planeación. De igual manera se reformó la Constitución para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno. En mayo de 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se incluían las metas propuestas para el

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000, op. cit.*, pp. 246-247.

sexenio. Se incorporaron los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo y la coordinación entre federación y los estados se formalizó mediante los Convenios Únicos de Desarrollo”.³⁷

En su segundo informe de gobierno, en septiembre de 1984, reafirmaba el compromiso con la Renovación Moral que “sigue siendo compromiso y acción de mi Gobierno. La hemos hecho ley y conforme a ella actuamos”.³⁸ En 1985, con motivo de su tercer informe de gobierno, destacaba el presidente De la Madrid que “promovimos un nuevo marco jurídico para regular estrictamente las responsabilidades de los servidores públicos, reforzamos las leyes que norman los procesos de contratación de obras y compras que realiza el gobierno para propiciar en ellos honestidad y eficiencia; introdujimos normas más rígidas para el uso y aprovechamiento de los recursos y bienes del erario; exigimos sobriedad y dignidad en el ejercicio republicano de la función gubernamental; prohibimos el nepotismo; modernizamos el sistema de control de gestión y evaluación de la administración pública; limitamos la posibilidad legal de que los funcionarios reciban obsequios; iniciamos un programa de simplificación administrativa y de trámites gubernamentales [...] y se ha ejercido la acción penal cuando se han tenido elementos suficientes para presumir la comisión de hechos delictuosos”.³⁹

Miguel de la Madrid se proponía lograr la transformación de la Administración pública para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales. No hubo servicio civil de carrera, ni avances en la profesionalización de los servidores públicos. Su contribución fue fortalecer el control interno con una nueva ley de responsabilidades administrativas y una nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación. De acuerdo con Pardo (1993):

Uno de los compromisos importantes del candidato Miguel de la Madrid fue que el servicio público estaría “fundamentado en la equidad y la eficacia” y

³⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la administración pública, 1940-1960*, p. 132.

³⁸ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales. Volumen 3, 1976-2011. José López Portillo-Felipe Calderón Hinojosa*, en Alejandro Carrillo Castro (coord. gral.), *200 años de administración pública en México*, p. 162.

³⁹ *Ibidem*, p. 186.

proporcionaría estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación. También esa ocasión se refirió a la necesidad de contar con funcionarios públicos que estuvieran convencidos de los fines que procuraba el gobierno, como condición incluso más necesaria que la abundancia de conocimientos técnicos.⁴⁰

Durante el trienio 1983-1985, en materia económica, se aplicaron una serie de nuevas medidas para proseguir con la recuperación económica y sortear la “crisis” económica que preveía entonces. Estas medidas, además de continuar con la austeridad en el gasto público,

[...] incluyeron la renegociación de la deuda, que concluyó en 1984; las políticas de aliento y apoyo a sectores claves del aparato productivo, con vistas a la diversificación y ampliación de las exportaciones, así como el inicio de una política más selectiva y equilibrada en materia de subsidios a las clases populares. Gracias a ellas, el déficit operativo del sector público, que había alcanzado el 10 % del PIB en 1981, fue prácticamente eliminado tras dos años de recortes y en adelante se mantuvo en márgenes tolerables.⁴¹

La misma política de reducción se aplicó en lo esencial a lo largo del periodo de 1984 y 1985. En palabras de Medina Piña (2017): “El gobierno siguió con los ajustes al gasto público mediante recortes selectivos y las erogaciones, medidas respecto al PIB, se redujeron de 23.5 % en 1984 a 23 % en 1985. La inflación había descendido notablemente en 1984 al cerrar el año con una tasa anualizada de 59.2 % y, en cambio, 1985 terminó con una tasa de ascenso respecto del año anterior: 63 %. Más importante fue el desplome de los precios del petróleo a principios de 1986”.⁴² El desplome del valor promedio del petróleo mexicano de 25 años a casi 13 dólares convirtió a ese año en el más difícil del sexenio, dando lugar a una crisis dentro de la crisis. Continuando con Medina Piña (2017): “La caída de los precios del petróleo, dada la dependencia del gobierno de los ingresos provenientes de su exportación,

⁴⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, op. cit.*, p. 128.

⁴¹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000, op. cit.*, p. 246.

⁴² *Ibidem*, pp. 247-248.

le significó a México la pérdida de más del 20 % de los ingresos totales. Esa pérdida se contabilizó en alrededor de 6 mil millones de dólares en 1986, lo cual mermó el PIB en 6 %, contracción mayor que la sufrida entre 1982 y 1983, cuando había alcanzado 5.8 %”.⁴³

Ante esta emergencia económica, el gobierno siguió la vía de disminuir la dependencia de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo. Este se convirtió en uno de las prioridades económicas con el fin de diversificar las exportaciones, aumentar la competitividad en las manufacturas nacionales y obtener mayores ingresos públicos, porque para Medina Piña (2017): “A partir del choque petrolero de 1986, se empezó a hacer cada vez mayor hincapié en el cambio estructural. Es el inicio del debut del reformismo, limitado al ámbito económico pero que el gobierno de Salinas de Gortari extendería prácticamente a todos los ámbitos de la vida nacional”.⁴⁴

En materia jurídica, el 7 de abril de 1986, se publicó una reforma que estableció que el Congreso se reuniría ya no a partir de septiembre sino del 1º de noviembre de cada año a celebrar su primer periodo de sesiones ordinarias (artículo 65). Ello implicaba que los informes de gobierno por parte del presidente de la República se presentarían también el 1º de septiembre. El punto interesante radicó en que esta reforma entraría en vigor hasta el 1º de septiembre de 1989 (artículo primero transitorio).⁴⁵ De acuerdo con Medina Piña (2017):

En lo relacionado con la recuperación económica en abril de 1986, el gobierno anunció la reducción en 500 mil millones de pesos del gasto autorizado para ese año. El recorte se aplicó en 50 % del sector industrial, 27 % al rural y social, 6 % al desarrollo regional y 16 % a otros rubros. La reconversión industrial se convirtió en el tema del día para subrayar la importancia de hacer más eficiente y competitiva la estructura privada, tanto pública como privada. Todo ello fue objeto del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que colocó en primer término de importancia la recuperación del crecimiento económico y planteó el condicionamiento del servicio de la deuda a la capacidad de pago del país.⁴⁶

⁴³ *Ibidem*, p. 248.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, *op. cit.*, p. 249.

En materia política, el 15 de diciembre de 1986, se publicó en el *DOF* un conjunto de reformas constitucionales que en su momento fueron polémicas pero que fueron determinantes en la integración plural del Congreso. En primer término, se amplió el número de curules en la Cámara de Diputados de 400 a 500, fijando en 300 el número de diputados de mayoría relativa, pero ampliando el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 (artículo 52). La mezcla del sistema electoral entre mayoría relativa y representación proporcional pasó de 75/25 a 60/30. Paralelamente, las críticas a esta reforma sumaron el hecho de que el órgano electoral perteneciente a la Secretaría de Gobernación (Comisión Federal Electoral) tendría representantes partidistas con voto según su peso político; así, para la elección de 1988, el órgano electoral tendría 16 votos del PRI frente a 14 del resto de los partidos políticos más el del secretario de Gobernación.⁴⁷

El 10 de agosto de 1987 se publicó en la Constitución la reforma que incorporó por primera vez el asunto relacionado con la ecología. El presidente Miguel de la Madrid había creado en su gobierno la Secretaría de Desarrollo Humano y Ecología. Cinco años después y dentro del mismo periodo de gobierno, el Congreso reformaría el artículo 73 para establecer que sería facultad del Congreso expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción 29-G).⁴⁸

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el *DOF* una reforma constitucional que pretendía evolucionar el sistema de administración y de gobierno en el Distrito Federal. Para reformar el artículo 73, se mantuvo la facultad del Congreso para legislar lo relativo a dicha entidad federativa. No obstante, en la reforma a la fracción IV se agregaron bases para que el Congreso llevara a cabo dicha actividad legislativa para el Distrito Federal, y en las mismas se crearía por primera vez en la historia la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con 40 curules de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. La Asamblea se dotó de atribuciones para realizar tareas de impacto administrativo como dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, contemplando diversos aspectos propios de una ciudad como el abasto y distribución de alimentos, los mercados, el comercio en

⁴⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, p. 82.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 94-95.

la vía pública, el uso del suelo y el transporte, entre otros temas (artículo 73, fracción VI, base III, apartado A).⁴⁹

En materia económica, en 1987 fue el año en que el gobierno logró revertir la tendencia del servicio creciente de la deuda, después de varias negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Obtuvo un crédito contingente por 1 600 millones de dólares y seis mil millones de dólares adicionales para el bienio 1986-1987.⁵⁰ Otra medida relevante fue la idea de la adhesión al GATT y sus beneficios para el país, pues se llevaron a cabo negociaciones que culminaron con la firma del protocolo de adhesión el 25 de julio de 1986, pues para Medina Piña (2017):

Así en diciembre de 1987, que por otro lado era un año políticamente difícil dada la cercanía de las elecciones presidenciales, fue firmado el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en el cual las organizaciones obreras aceptaron moderar sus demandas de incrementos salariales; las organizaciones campesinas estuvieron de acuerdo en mantener los precios de garantía vigentes en 1987, y los empresarios se comprometieron a moderar precios y utilidades. El gobierno se comprometió a continuar con la privatización de empresas públicas vía procesos de liquidación, quiebra, fusión y venta de empresas paraestatales. A la par, aumentó precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el sector público a fin de no incurrir en déficit.⁵¹

En relación con los servidores públicos y a conductas inapropiadas en los cargos públicos de la administración pública, en su gobierno se enfatizó una “renovación moral” atacando algunas de las conductas más inapropiadas de los servidores públicos. No obstante, como acciones para combatir la corrupción, aunque no se consideraba la profesionalización o la carrera administrativa como el servicio civil de carrera. El presidente de la Madrid señalaba lo siguiente:

⁴⁹ *Ibidem*, p. 96.

⁵⁰ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 250.

⁵¹ *Ibidem*, p. 254.

Hay una mejor actuación de los servidores públicos. El seguimiento y control de la situación patrimonial de los mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal, la rápida y casi total desaparición de la costumbre de encubrir sobornos con regalos; la supresión de actitudes nepotistas; la aplicación de la Ley de Responsabilidades y de otros ordenamientos jurídicos, en los casos de transgresiones debidamente comprobadas, avalan la voluntad de la sociedad para mejorar la calidad de sus servidores.⁵²

El presidente Miguel de la Madrid informaba, en 1988, que la política de austeridad presupuestal había “agilizado la administración de sueldos y prestaciones para los servicios públicos”, por lo que se mejoró la asignación de plazas, “dando preferencia a los sectores prioritarios de salud, educación, procuración y administración de justicia y seguridad nacional”, sin aumentar el número de plazas a nivel total.⁵³ Por último, en 1988 en su sexto informe de gobierno el presidente Miguel de la Madrid sintetizó su ideario político en los siguientes términos: “Seis tesis políticas conformaron la acción y el pensamiento de mi administración. Ellas retoman las demandas más sentidas de la sociedad e incorporan directrices fundamentales para que la Nación enfrente los nuevos retos: nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional, desarrollo, empleo y combate a la inflación; así como la planeación democrática, constituyeron auténticos compromisos y directrices de mi gobierno”.⁵⁴

Como culminación de la estrategia de política exterior del presidente De la Madrid, el Congreso aprobó una reforma constitucional publicada el 11 de mayo de 1988 para incluir en el artículo 89, dentro de las facultades del Poder Ejecutivo para dirigir la política exterior, el conjunto de principios que guiarían a la misma y que eran: “la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los

⁵² José R. Castelazo, Tomo V. *La Administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 215.

⁵³ *Ibidem*, p. 281.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 275

estados, la cooperación internacional para el desarrollo, así como la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.⁵⁵ El presidente Miguel de la Madrid impulsó el llamado cambio estructural del país. En palabras de Castelazo (2011): “El cambio estructural sería la estrategia de desarrollo en el gobierno de Miguel de la Madrid. El cambio estructural servía para combatir la insuficiencia de ahorro interno, falta de competitividad del aparato productivo nacional y desequilibrios en el patrón de desarrollo entre la agricultura, industria y comercio, así como entre el campo y la ciudad; y fortalecimiento de las bases de la economía, para sentar un desarrollo sostenido, más eficaz y más justo”.⁵⁶

En este proceso se decía que se había avanzado en el proceso de modernización y adecuación de la administración pública a las necesidades del desarrollo. Afirmaba el presidente de la Madrid que “con este propósito establecimos una política de racionalización de la estructura del Gobierno Federal y desincorporando entidades paraestatales que no corresponden a los criterios de prioridad ni sentido estratégico que define la *Constitución* y las leyes, impulsando el fortalecimiento y reconversión de las entidades que tienen ese carácter”.⁵⁷ De acuerdo con Pardo (2000):

Los viejos problemas se convirtieron en planteamientos novedosos en la perspectiva de largo plazo que ofrece todo nuevo gobierno: la necesidad de fortalecer los gobiernos locales con la consecuente incorporación de medidas desconcentradoras y descentralizadoras; el problema de la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público y el servidor público en su relación con el Estado y con la sociedad. Para la administración pública, el proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó —como en momentos políticos similares a principio de sexenio— vencer inercias y resistencias, corregir errores y desviaciones, pero también encontrar fórmulas eficientes que aseguraran una administración pública comprometida políticamente y (con medidas enmarcadas en el propósito de modernización) lograr

⁵⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 98.

⁵⁶ José R. Castelazo, Tomo V. *La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 246.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 280.

su transformación para hacerla una estructura más ágil y eficaz que coadyuvara a los objetivos de interés nacional.⁵⁸

En suma, en el gobierno de Miguel de la Madrid se realizó el primer estudio reciente para el establecimiento del servicio civil de carrera en el país. No deja de sorprender la insistente afirmación de que el nuevo modelo garantizaría auténticas carreras administrativas de servidores públicos. Situación que era irreal porque solo se habían realizado algunos estudios sobre el servicio civil de carrera, pero sus recomendaciones no fueron atendidas. Al respecto, se insistía en “la preocupación de no copiar procedimientos exitosos de otros países era absurda, porque no había necesidad de integrarlos al sistema de manera artificial. En tanto la movilidad sexenal sea característica esencial del servicio público, un cambio drástico, ajeno a nuestros usos, no era la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva”.⁵⁹

Renovación moral en la administración pública

Una de las tesis más importantes del presidente Miguel de la Madrid fue la renovación moral de la sociedad en su discurso político. Con la *renovación moral* como principio rector de su gobierno, Miguel de la Madrid propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). Además, se le dio el carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que debían cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.

Por lo que será uno de los temas que aparecen en su primer informe de gobierno, en el año de 1983, por lo que declaraba que “la renovación moral es anteponer el interés nacional al personal o de grupo, ajustar nuestra

⁵⁸ María del Carmen Pardo, “Los límites de la modernización administrativa 1982-1988”, en José Luis Méndez (coord.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 218.

⁵⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración pública, 1940-1990*, op. cit., pp. 138-139.

conducta a los valores de la República y al derecho. A ello tienden los nuevos sistemas de control de gestión en la administración pública, las reformas al derecho y la administración de justicia, la moralización y profesionalización de los cuerpos policíacos y un severo marco legal y administrativo de los servidores públicos”.⁶⁰

Miguel de la Madrid había desarrollado la tesis de la renovación moral de la sociedad. Además del aterrizaje de estas tesis en la creación de la denominada Secretaría de Contraloría General de la Federación (Secogef), el Congreso construyó a partir de la tesis del presidente De la Madrid una reforma que transformó el título cuarto de la *Constitución* originado en la de 1917. Esta reforma se publicó el 28 de diciembre de 1982. Esta reforma tuvo un impacto definitivo en el ámbito de la Administración pública.⁶¹ De acuerdo con Flores Caballero (2006):

Se emite la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del D.F. y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980. Las adiciones y reformas al Código Penal para aumentar los castigos a conductas ilícitas de los servidores públicos e incorporar las figuras delictivas en las que éstos pudieran incurrir, las reformas al Código Civil relativas a la reparación del daño moral; el Acuerdo del 4 de febrero de 1983 respecto a los criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades a familiares de los servidores públicos; las reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios; las reformas y adiciones a la Ley de Obras Públicas, y la presentación anual de la declaración de los bienes de los que laboran en el sector público.⁶²

Bajo la insignia de la renovación moral fueron creados la Secogef, para propiciar un control de la gestión pública que garantice racionalidad, eficacia y honestidad en el quehacer público. Además, de la modificación al título IV de la *Constitución* que establece las bases de las responsabilidades de los

⁶⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 138.

⁶¹ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 86.

⁶² Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, op. cit., pp. 340-341.

servidores públicos. Como escribe Castelazo (2011): “El gobierno de la República cumple su parte en la renovación moral de la sociedad, mediante las actividades de la nueva Secretaría, y a través de cada una de las dependencias y entidades del Sector Público”.⁶³

La planeación democrática

Con el antecedente de su experiencia profesional, el presidente De la Madrid propuso en sus tesis de campaña consolidar la planeación democrática. Con estos precedentes, se publicó el 3 de febrero de 1983 la reforma constitucional por la que se concluyó el concepto *planeación democrática del desarrollo* en el artículo 26, en el cual se menciona:

En dicho artículo se señaló que habría un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarían los programas de la administración pública federal. La reforma contempló que habría participación de diversos sectores sociales y que se asumiría también que los fines del proyecto nacional estaban ya contenidos en la Constitución, y con ello los objetivos de la planeación. Con este conjunto se consolidó el papel de la Constitución como un eje rector de la definición de políticas públicas y de la administración pública.⁶⁴

Por ello, en la construcción del orden jurídico en materia administrativa, se incluyó una fracción (artículo 73, 29-D) para que el Congreso expidiera leyes sobre planeación nacional del desarrollo. “Y así estas reformas dieron lugar al sistema que permanece aún en vigor de contar con un Plan Nacional de Desarrollo como punto de partida para el ejercicio administrativo. En este modelo se reconoció en el artículo 25 la concurrencia de los sectores público, privado y social”.⁶⁵

En el gobierno de Miguel de la Madrid, se dio un mayor impulso a la planeación democrática. Regresa la importancia de la planeación, a gobernar

⁶³ Castelazo, José R., *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 140.

⁶⁴ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., pp. 88-89.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 89.

de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, con programas sectoriales y planes especiales, que se acompañaba con la idea del carácter democrático y consensual de la planeación. La idea de la “planeación democrática” deseaba recuperar el atributo público y pactado de la acción de gobierno, con el fin de que la sociedad conociera como se iba a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos se pretendía alcanzar los propósitos nacionales. Además, el Estado mexicano define su área de rectoría económica estatal, bajo las reformas en la constitución de las áreas estratégicas y áreas prioritarias. Otra reforma importante fue la reforma municipal, que al alrededor de ella, toda la política promisorio de descentralización gubernamental.⁶⁶

Relevancia de la evaluación

En el gobierno de Miguel de la Madrid, se introduce la relevancia de la evaluación en la función pública de manera permanente De acuerdo con Pardo (1993): “Un elemento muy importante fue la relevancia de la planeación. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) es un dato más que evidente de la importancia concedida a esa tarea. Miguel de la Madrid, que había sido titular de la SPP, conocía de cerca su utilidad y la necesidad de fortalecer esa función”. Ya como presidente, Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso en la que se establecía un sistema de planeación democrática, que tomaba vigencia normativa obligatoria en la Ley de Planeación. Además, se reformó la Constitución para establecer el carácter de obligatorio la planeación por parte del gobierno. Posteriormente, en mayo de 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se incluían las metas propuestas para el sexenio 1982-1988.⁶⁷

El Sistema Nacional de Planeación se sustentaba en las orientaciones de la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, incorporaban como las herramientas a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. La coordinación entre la federación y los estados se formalizó mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), que fue el instrumento legal para

⁶⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobierno y administración pública*, pp. 38-39.

⁶⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 161-162.

coordinare los apoyos federales a los gobiernos estatales. Establecido esos medios de comunicación, empezaron a elaborarse planes y programas sectoriales y regionales, inmediatos y mediatos. Este interés en mejorar y ampliar la tarea de la planeación fue una de las tesis del proyecto de Miguel de la Madrid como recursos del desarrollo económico.⁶⁸

El presidente De la Madrid propuso incorporar dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación Secogef con rango de secretaría. Con esta medida, De la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que había órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Contraloría.⁶⁹ Se le dio además carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribución es normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales. La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del sistema nacional de control y evaluación, ya que le correspondió planear, organizar y coordinar ese sistema.

La reforma administrativa: del gigantismo al achicamiento estatal

El gobierno de Miguel de la Madrid se caracterizó por el ascenso de nuevos funcionarios con un alto nivel de preparación profesional, estudios de posgrado en el extranjero y con una formación tecnocrática. Como menciona Pardo (1993):

Una de las características más notables del gobierno de Miguel de la Madrid fue el hecho de la virtual monopolización del Poder Ejecutivo por parte de élites provenientes de las instituciones financieras públicas. Así lo indica claramente el hecho de que cerca de la mitad de los nuevos secretarios de Estado proviniesen de la Secretaría de Programación y Presupuesto (encabezada por

⁶⁸ *Ibidem*, p. 162.

⁶⁹ José Juan Sánchez González, *Administración y reforma del Estado en México*, p. 277. Para la elaboración del presente capítulo fueron retomados algunos fragmentos publicados en la comentada obra, mismos que apoyan la argumentación de la modernización de la administración pública en el periodo.

Miguel de la Madrid entre 1979 y 1981) y el que buena parte del resto del gabinete estuviese integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Banco de México.⁷⁰

En 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública (aprobada por los legisladores, entró en vigor el 29 de diciembre de 1982). Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la confianza y la credibilidad en la honradez de sus funcionarios, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef).⁷¹ Con las reformas, a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se le devolvieron atribuciones; se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se añadieron funciones a la Secretaría de Hacienda, además de crearse la Comisión Intersectorial para encargarse de la indemnización de los bancos nacionalizados. También fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) como uno de los puntales de la transformación administrativa, por la necesidad de recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos de corrupción.

El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid, en materia administrativa, buscó corregir errores y desviaciones de la Administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de su modernización. Estaba claro para su gobierno que había faltado compromiso como problema grave en los programas administrativos del sexenio de López Portillo. El propósito era lograr una transformación de la Administración pública para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales. Ya en su campaña electoral, Miguel de la Madrid propuso revisar la estructura administrativa, aprovechando adecuadamente los

⁷⁰ María del Carmen Pardo, “Los límites de la modernización administrativa 1982-1988”, *op. cit.*, p. 192. “Los fuertes vínculos profesionales y políticos entre los integrantes del grupo que llegó al poder en 1982, aunados a su altísimo grado de cohesión ideológica, dotaron al nuevo gobierno con un recurso político fundamental”.

⁷¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 157. “Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad de la honradez de sus funcionarios”.

recursos públicos y como anticipo de lo que sería su administración, manifestó su desconfianza respecto al método que se había utilizado en el pasado: las reformas administrativas. Las reformas administrativas habían dejado de ser importantes y a partir de ese momento, serían los programas de modernización administrativa, los instrumentos para transformar la administración pública.

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes e instrumentados fue el relativo al redimensionamiento del Estado, vía la privatización de empresas públicas. La concepción del Estado era que conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera más de regulador, complementario y no sustituto del mercado. Además, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado, que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desbalance financiero importante, sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente de las empresas públicas.⁷² Inició el proceso de redimensionamiento estatal con las políticas de privatización, desregulación económica, apertura comercial, control del personal burocrático, y contención del crecimiento del aparato gubernamental. En palabras de Pardo (2017):

Ante la crisis económica quedó desplazada, la idea de reformar la Administración Pública y con ella desaparece la Coordinación General de Estudios Administrativos. En su lugar se incluyó, otra vez, la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Miguel de la Madrid se proponía lograr la transformación de la administración, para convertirla en un medio ágil y eficaz, que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos importantes, que contrajo el candidato De la Madrid, en una reunión celebrada en León, Guanajuato, fue que el servicio público estaría fundamentando en la equidad y la eficiencia, y proporcionaría estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.⁷³

Dentro de las acciones de alto gobierno destacan las acciones para fortalecer las tareas del presidente de la República. Primero, fue la creación de la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes de la Presidencia de

⁷² Miguel de la Madrid Hurtado, *Sexto informe de Gobierno*, p. 335.

⁷³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 128.

la República, creada el 19 de febrero de 1983, que intentaba constituirse en un nuevo elemento de toma de decisiones, para establecer la unificación de criterios. Segundo, se añadieron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos, pero algunas funciones de coordinación, que dependían directamente del presidente (Sistema Nacional de Evaluación, Proyecto de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras) se transfirieron a las secretarías.

En los primeros meses de 1982, se suprimieron el Fondo Nacional para Actividades Sociales (Fonapas) y las coordinaciones creadas en el gobierno anterior. Así como, aparecieron por decreto, desaparecieron de la misma forma la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano.⁷⁴

La simplificación administrativa no fue una reforma administrativa, debido a que las acciones realizadas no lograron transformar el aparato gubernamental, solo lo adecuaron a las condiciones prevalecientes. De acuerdo con Pardo (1993):

Otra innovación, fue la simplificación de procesos y sistemas que se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo publicado en agosto de 1984. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara modificarse.

En febrero de 1985 se llevó a cabo la primera y única reunión de evaluación del programa de simplificación administrativa. Los responsables, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, hicieron un recuento de los trámites que se habían logrado reducir y simplificar. Eran de esperarse resultados superficiales, porque “simplificar” no equivale a “modernización”, tarea que es mucho más compleja que obviar pasos en los trámites burocráticos.⁷⁵

⁷⁴ *Ibidem*, p. 159.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 160.

Un problema constante de los trabajadores al servicio de los municipios había sido la inseguridad e inestabilidad laboral, debido al cambio en la administración municipal. Por ello, la reforma manda que los congresos locales legislen sobre la materia, con base en la fracción B del artículo 123 constitucional, que trataba de los empleados públicos. En este contexto, la iniciativa de reformas al artículo 115 fue presentada ante la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1982 y aprobada por el Congreso el 27 de diciembre sin ninguna enmienda sustantiva. Con esta acción, se garantizan ingresos adicionales al municipio y nuevas atribuciones, que requieren al mismo tiempo, una mayor capacidad administrativa para dar cumplimiento a este ordenamiento.

En suma, la intervención del presidente Miguel de la Madrid demostró que, en 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento complementario que, junto con otros, procuraría hacer eficiente el aparato productivo del Estado, para enfrentar los problemas de la crisis económica. Ante la crisis económica solo se pensó en reducir el aparato administrativo, privatizar entidades públicas, desregular la actividad económica, sin tomar en cuenta que era necesario mejorar la profesionalización de los servidores públicos. “La modernización quedó reducida a una simplificación administrativa superficial, sin cambios estructurales de fondo y la implementación del servicio civil quedó francamente aplazada”.⁷⁶

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983)

A escasos días de haber asumido la presidencia de la República, el 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica, que una vez aprobada entró en vigor el 29 de diciembre. “Estas reformas, que significarían cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad en

⁷⁶ A partir de 1985 se acrecentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinadores, departamentos y plazas, en nombre de la austeridad y la racionalización detuvo el crecimiento administrativo. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) sirvió para los mismos propósitos.

la honradez de sus funcionarios”.⁷⁷ Destaca por su importancia, para recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos que pudieran identificar con cualquier forma de corrupción, la creación de Secogef. Con esta medida, su gobierno pretendía moralizar la vida pública: De acuerdo con Carrillo Castro (2006): “De la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que existían órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se le asignaron a la Contraloría. Se le dio el carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir con el resto de las dependencias globalizadoras”.⁷⁸

Con la Secogef, Miguel de la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que había órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Contraloría. Se le dio además carácter de secretaría globalizadora, con atribuciones normativas que deberían cumplir el resto de las dependencias gubernamentales. La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del sistema nacional de control y evaluación. Por ello, para Rives, “la creación de la Secogef obedecía al compromiso de moralizar el servicio público, frenar la corrupción, eliminar el conflicto de intereses, por lo que se le facultó para vigilar el manejo de los fondos y valores de la Federación, fiscalizar el gasto público, dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que tienen los servidores públicos en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, bajo criterios de optimización, eficiencia, honradez”.⁷⁹

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se realizaron adecuaciones al aparato administrativo.⁸⁰ De esta manera, a la Secretaría de Patrimonio se le devolvieron las atribuciones que había tenido en el gobierno de López Portillo; a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le responsabilizó de regular los recursos sobre los que el Estado tiene dominio directo (regular las ramas petroleras, petroquímica, eléctrica, minera, nuclear y las del resto del sector paraestatal); a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le añadieron nuevas funciones como la

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 128-130.

⁷⁸ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, p. 37.

⁷⁹ Roberto Rives, *La administración pública en México en su bicentenario*, p. 339.

⁸⁰ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, pp. 37-38.

de calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal y coordinar el sistema bancario nacional; a la que había sido la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se le sumó, la tarea de definir estas políticas y la relacionada con la política inmobiliaria de la Administración pública federal; a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud) se le facultó para coordinar los servicios del IMSS, ISSSTE, el DIF y los Institutos Nacionales de Salud.

En enero de 1983, se elevó a nivel constitucional el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26). “Se promulgó la nueva Ley de Planeación en la que la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo”, así como de supervisar y evaluar la elaboración de programas sectoriales e institucionales a cargo de las demás Secretarías y Departamentos Administrativos, y de los eventuales programas regionales y especiales que se hicieron necesarios.⁸¹

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982)

Como parte de sus compromisos de campaña, con Miguel de la Madrid, aparece la renovación moral. Para cumplir con parte de sus promesas dicho mandatario envió una iniciativa de ley que envió al Congreso en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos. La iniciativa contemplaba la incorporación en el *Código Penal* para conductas y actos delictivos en los que los servidores públicos incurrieran, así como reformas para previsión de responsabilidad civil por daño moral a los particulares. En el título cuarto de la *Constitución*, que trata sobre las responsabilidades de los *funcionarios y empleados*, se cambió este concepto por el de *servidores públicos*, para eliminar la idea de que se acompañaba a la función *distinción, prerrogativa o privilegio*.⁸²

⁸¹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 36.

⁸² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 164.

A partir del compromiso de la renovación moral de la sociedad, las acciones se tradujeron en iniciativas de leyes que, aprobadas por el Congreso de la Unión, vinieron a modificar sustancialmente el marco de las responsabilidades de la administración pública, fundamentalmente en lo relativo a los deberes del servicio público y las consecuencias de sus desvíos en lo moral y en lo legal.⁸³ De acuerdo con López Presa (1998): “Ante la necesidad de actualizar los sistemas que regían la conducta de los funcionarios y empleados gubernamentales, durante el régimen de Miguel de la Madrid se emitió un nuevo ordenamiento legislativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, de manera concurrente, se reforma el Código Penal”.⁸⁴

Para Andrade (2018), la reforma al título cuarto de la *Constitución* introdujo por primera vez el concepto de Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Más que hablarse de faltas, ahora se abordarían las responsabilidades administrativas:

[...] la reforma introdujo por primera vez en la *Constitución* el concepto de *servidor público* en lugar del *funcionario*, comenzando desde el propio Título Cuarto de la Constitución. Este concepto englobaba no solamente a los funcionarios superiores, sino también a empleados de la administración pública. En el artículo 108 fue sustituido el régimen de clasificación de faltas de delitos comunes y delitos cometidos en el ejercicio del cargo por dos conceptos más generales y amplios como los de actos u omisiones en el ejercicio del cargo como conductas sancionables. Por primera vez se habló en forma específica y a nivel constitucional que entre dichos actos sancionables se encontraba el manejo indebido de fondos públicos.⁸⁵

También se introdujo el juicio público frente a la violación de servidores públicos de intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Se

⁸³ José Trinidad Lanz Cárdenas, “La ley de responsabilidades, un código de conducta del servidor público”, en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, p. 134.

⁸⁴ José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, p. 141.

⁸⁵ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 87 (cursivas mías).

introdujo que las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecerían normas para sancionar a éstos en caso de incumplimiento de la ley. También hubo reacciones por el capítulo de deslealtad incluidos en la Ley de Responsabilidades, según el cual un funcionario podía ser acusado de esa falta si circulaba información confidencial que estaba bajo su custodia o a la que tenía acceso por su posición.⁸⁶ Esta enmienda fue limitada y no logró alcanzar los fines para los cuales se había propuesto.

Además de precisarse los procedimientos para juicio político y el juicio de procedencia de presunta comisión de delitos, la reforma del título cuarto introdujo dos supuestos más: en el artículo 127, el concepto de remuneración adecuada para los servidores públicos, a contemplarse en los presupuestos. Por su parte, se enriqueció el contenido del artículo 134 estableciendo principios para el desempeño de la función de los servidores públicos en la administración de los recursos económicos y que consistían en la eficiencia, eficacia y honradez.⁸⁷ En la siguiente tabla 1 se resumen las principales reformas constitucionales de esta Ley de Responsabilidades:

Tabla 1. Reformas al Título Cuarto Constitucional

Artículo	Descripción
108	Consignó los principios para determinar las responsabilidades de los servidores públicos, con especial atención en el manejo de fondos y recursos federales.
109	Estableció que, el Congreso de la Unión y las legislaturas de cada entidad, precisarían las responsabilidades en materia política, civil, penal y administrativa, para el supuesto de incumplimiento de las obligaciones de salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.
110	Facultó la intervención de las dos cámaras del Congreso en el juicio político.
111	Comprendió los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos eliminando cualquier prerrogativa.

⁸⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 165.

⁸⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, op. cit., p. 88.

112	Se aclaró que la protección constitucional de la que gozan ciertos funcionarios de elección popular, no deberá hacerse valer como medio de impunidad frente a los delitos que cometen esos servidores públicos, cuando se encuentran separados de su cargo.
113	Respondió a las demandas populares de identificar, investigar y sancionar el incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos para que desempeñen su función, en salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.
114	Amplía a un año el término de prescripción para el procedimiento político que se intenta seguir en contra de un servidor públicos con fuero.

Elaboración propia a partir de José Octavio López Presa (coord.). Corrupción y cambio, p. 143.

Esta ley también superó las deficiencias de la clasificación anterior, de *funcionarios y empleados* al determinar un solo concepto, el de *servidor público*, que incluiría a ambos. Independientemente de esa denominación genérica, estableció que cierto tipo de servidores públicos de alto nivel podrían ser sujetos a juicio político a cargo del Congreso de la Unión, con sanciones que van desde la destitución hasta la inhabilitación por 20 años; diez años más al periodo establecido por la Ley de 1940. “En el caso de servidores públicos que gozaran del fuero constitucional, para poder ser enjuiciados, se requeriría de la “declaración de procedencia, a cargo de la Cámara de Diputados”.⁸⁸ Por ello:

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores tomando como punto de partida las reformas al Título Cuarto Constitucional, así como los ordenamientos legales que contemplaban los distintos tipos de responsabilidades de los servidores públicos, por primera vez se distinguió entre las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas. Las dos últimas quedaron —políticas ya administrativas— reguladas por dichos ordenamientos, en tanto que las dos primeras —penales y civiles— se sujetaron a ordenamientos específicos de cada materia. De tal manera, que un acto u omisión podría dar lugar a que un servidor público se viera sujeto a diversos procedimientos en forma autónoma e independiente.⁸⁹

⁸⁸ José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio, op. cit.*, p. 145.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 143.

La modificación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo el acierto de incluir como sujetos responsables del incumplimiento de normas de legalidad de los servidores públicos, a los Directores Generales de los Organismos Públicos Descentralizados y a los de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, es decir, el sector paraestatal que en ese momento sumaba un gran número de entidades paraestatales.⁹⁰ Tanto la administración pública central como la descentralizada quedaran incluidas en esta normatividad para normar las conductas de los servidores públicos.

Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988)

El proyecto político del periodo 1982-1988 comenzó con la intención de superar inercias, que retrasaban y entorpecían el trabajo eficiente de las oficinas gubernamentales, pero se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse. Las unidades encargadas de los programas de modernización administrativa, entre las que destacaban la del servicio civil como elemento importante para la moralización de la función pública, iniciaron sus trabajos con debida jerarquía y con atribuciones que reflejan la voluntad política. Sin embargo, las repercusiones de la crisis económica, agudizadas por el pago de la deuda, fueron transformando las prioridades en el propósito modernizador: el proyecto de instaurar el servicio civil de carrera hasta el puesto de jefe de departamento encontró dificultades en el equilibrio entre la presión sindical y la eficiencia en aplicación, lo que obligó al gobierno a descartar el programa.⁹¹

La estrategia para modernizar la administración pública fue la descentralización de la vida nacional, mediante el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. La respuesta de Miguel de la Madrid fue afirmar la necesidad de descentralizar la vida nacional, idea que retoma el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Para cumplir este compromiso, se estableció en la Constitución un Sistema de Planeación y una Ley de Planeación. El Convenio Único de Desarrollo (CUD) se convirtió en instrumento

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 164.

básico para descentralizar la vida nacional; por una parte, el convenio continúa el camino que había trazado López Portillo para fortalecer el federalismo; por otra parte, adecuaba la estructura de la Administración Pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad.⁹²

El primer programa de modernización realizado en la administración pública mexicana como política gubernamental fue el de descentralización. Los esfuerzos realizados en esta materia muestran que las políticas para llevarla a cabo, se enfrentaban a un complejo conjunto de factores, intereses y resistencias al cambio. Por lo que los resultados se producen después de un largo proceso de continuidad, permanencia y decisión política como lo muestra el caso mexicano: “Una de las demandas más frecuentes que se hicieron a Miguel de la Madrid durante su campaña electoral en 1981-1982, fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones, para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo”.⁹³ El entonces candidato agrupó, por una parte, en siete tesis su percepción de los grandes problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución:

Una de estas tesis se refería a la *descentralización de la vida nacional*. La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la desconcentración política, administrativa, económica y cultural [...].⁹⁴

Por otra parte, como parte de las acciones de descentralización, se adecua la estructura de la Administración pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad. Por ello, “se estableció en la

⁹² María del Carmen Pardo, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, p. 119.

⁹³ Ulises Beltrán y Santiago Portilla, “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano”, en Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*, p. 91.

⁹⁴ Miguel de la Madrid, *Manual síntesis de pensamiento político*, p. 96.

Constitución la creación de un Sistema de Planeación Democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional, asimismo en esa vertiente se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa”.⁹⁵

Las bases legales que enmarcan la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid, es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se sostiene que la administración pública debe modificarse para enfrentar los retos de la transformación de un Estado moderno. Este primer decreto contiene modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal. Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto se convierte en órgano rector en la planeación nacional con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del Ejecutivo Federal.⁹⁶

El segundo elemento normativo fue la Ley de Planeación, en donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal realicen la planeación y conduzcan sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional. Por ello,

el tercer elemento que sustenta la descentralización es el decreto presidencial que ordena a dependencias y entidades a elaborar un programa de descentralización administrativa, el cual entró en vigor el 18 de junio de 1984. Posteriormente, en una reunión celebrada el 21 de enero de 1985 se dio a conocer el Programa de Descentralización de la Administración pública federal, en cuya presentación se destacaba la necesidad impostergable de modificar las tendencias vinculadas a la centralización que padece el país.⁹⁷

⁹⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 164.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 121.

⁹⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, 1985.

El proyecto de descentralización administrativa de Miguel de la Madrid proponía tres líneas principales de acción: 1) fortalecimiento del federalismo; 2) mayores atribuciones a la vida municipal y 3) fomentar el desarrollo regional. Para cumplir con ese compromiso, se establecieron las siguientes acciones: la creación de un Sistema de Planeación Democrática en la Constitución; se promulgó la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional y se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa. El Programa identificaba como *decisiones fundamentales* las siguientes:

Tabla 2. Acciones de descentralización

Número	Acciones de descentralización
I	Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Reforma Agraria y la de Pesca.
II	Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación a la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud.
III	Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional que adoptan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Turismo para lograr mayor coordinación entre los estados
IV	Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República.

Elaboración propia sobre la base de Ulises Beltrán y Santiago Portilla, op. cit.

Las acciones para la descentralización de la vida nacional en el gobierno de Miguel de la Madrid se enmarcaron en cuatro grandes vertientes: 1) reforma municipal; 2) descentralización educativa; 3) descentralización de los servicios de salud; y 4) desarrollo regional. No obstante, los alcances logrados por las experiencias en descentralización y las diversas acciones para el fortalecimiento de los estados y los municipios, que se derivaron de estas decisiones, no logran rebasar los límites relativos a la delegación,

desconcentración o coordinación de acciones. Está comprobado en materia de descentralización o desconcentración de funciones que son procesos largos y complejos para que las instancias federales delegen funciones y recursos a gobiernos subnacionales. Por esta vía, no se avanzaba en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentó la actividad política en los gobiernos locales. De acuerdo con Cardozo Brum (1998): “No es posible hablar de un verdadero proceso de descentralización, si éste no es acompañado de las reformas necesarias para que los niveles regionales o locales cuenten con recursos suficientes en cantidad y calidad, y dispongan de la autoridad necesaria para tomar decisiones en su ámbito de gobierno”.⁹⁸ Por su parte, Pardo (1993) escribe:

Las decisiones que hasta el momento se han tomado para satisfacer tan ambiciosa aspiración procuran, en efecto, dotar con más recursos económicos a los estados y municipios, lo que amplió sus espacios de acción pública. Sin embargo, el problema surge cuando, al mismo tiempo, las burocracias centrales no parecen dispuestas a confiar plenamente en la capacidad de los gobiernos locales para utilizar adecuadamente estos recursos. Por ello es necesario apoyar técnicamente a los estados y municipios (propiciando una mejor capacitación de sus funcionarios), pero dejándoles márgenes para actuar sobre bases de confianza y respeto a sus espacios de acción política.⁹⁹

La auténtica descentralización supone la decisión política de querer realmente unidades autónomas, que definan con libertad sus normas y establezcan sus necesidades según las prioridades que fijen ellas mismas. Sólo con estas bases los estados y municipios podrían participar en la descentralización de programas, oficinas y organismos paraestatales. Esas decisiones serían resultado de sus propias experiencias y de sus propias condiciones. El camino de la descentralización todavía es muy largo y se requiere una política pública permanente, decisiva y definitiva en esta materia en este milenio.

⁹⁸ Myriam Cardozo Brum, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, *Prospectiva*, p. 21.

⁹⁹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, *op. cit.*, p. 132.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986)

La empresa pública debe ser un medio del cual se vale el Estado para impulsar el desarrollo general de la nación y por ello, cuando participa administrativamente sin aportar capitales, o con una porción minoritaria de los mismos, está realizando la forma más conveniente de su acción.¹⁰⁰ Previamente, la Secodam fue la encargada del Registro de Entidades Paraestatales que contaba con 467 empresas propiedad de los 56 bancos que habían sido nacionalizados al final de la administración de López Portillo, con lo cual el número de entidades se elevó entonces a 1 155. Por ello, “en 1984 se pusieron a la venta las acciones de 339 empresas propiedad de los bancos nacionalizados que no se consideraron indispensables para la prestación del servicio público de banca y crédito. Mientras que, en febrero de 1985, se anunció el proceso de privatización mediante las modalidades de liquidación, venta, transferencia o fusión de 236 entidades públicas consideradas no prioritarias”.¹⁰¹

En mayo de 1986 se promulgó la primera Ley Federal de Entidades Paraestatales, que excluyó del control estatal a las empresas públicas de participación estatal minoritarias y los fideicomisos no públicos. De acuerdo con Carrillo Castro (2006), “como resultado de todas estas medidas, la administración pública paraestatal al final de dicho proceso quedó integrada por 412 entidades”.¹⁰²

Tamaño y composición de la administración pública mexicana, Secogef-*INAP* (1988)

Durante una reunión del Gabinete Económico del gobierno de Miguel de la Madrid, se tomó la decisión de instruir a la Secogef para que directamente o por conducto del *INAP* llevar a cabo un estudio inicial de la dimensión de

¹⁰⁰ Elena Jeannetti Dávila, “Planificación y descentralización administrativa”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 153.

¹⁰¹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁰² *Ibidem*, p. 38.

la Administración pública mexicana a nivel federal, estatal y municipal. Tal estudio fue encargado al doctor José Merino Mañón a partir del estudio de don Juan Junquera González en el caso europeo.¹⁰³ El informe es muy largo y detallado, por lo que solo tomaremos algunos cuadros significativos para realizar inferencias que proporcionan los datos duros de este trabajo. La composición por orden de Gobierno supone un alto grado de concentración en el Gobierno federal que absorbe en su conjunto al 81.8 % de los trabajadores efectivos (3 millones 71 mil) frente al 12.1 % de los gobiernos estatales (454 mil trabajadores) y el 6.0 % en los municipios (226 trabajadores),¹⁰⁴ tal como lo muestra la tabla 3.

**Tabla 3. Tamaño y composición de la Administración pública mexicana.
Número de trabajadores efectivos**

Sector	Número de trabajadores (miles)	Participación porcentual
Total	3 751	100.0
Gobierno Federal	3 071	81.9
Central	1 480	39.5
Distrito Federal	182	4.9
Suma	1 662	44.4
Paraestatal Federal	1 409	37.5
Gobiernos Estatales	454	12.1
Central	394	10.5
Paraestatal	60	1.6
Gobiernos Municipales	226	6.0

Fuente: Secogef-Inap, "Tamaño y composición de la administración pública mexicana", p. 12.

Referido exclusivamente a los sectores gubernamentales centrales, excluyendo a las entidades del sector paraestatal, el Gobierno Federal absorbe al 72.9 % de los trabajadores efectivos (un millón 662 mil) los gobiernos

¹⁰³ Juan Junquera González, *La función pública en la Europa de los doce*.

¹⁰⁴ Secogef-INAP, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, p. 13.

estatales al 17.2 % / 394 mil) y los municipios al 9.9 % (262 mil).¹⁰⁵ Mientras que en la relación Gobierno Nacional, frente a Gobiernos locales, considerando al Distrito Federal como local en razón de su naturaleza, indica una concentración del 75.9 % en el Gobierno Federal (2 millones 848 mil trabajadores) frente un 24.1 % en gobiernos locales (903 mil) en el caso del total, y de 64.9 % (un millón 480 mil trabajadores) en Gobierno Federal frente al 35.1 % (802 mil trabajadores) en los gobiernos locales para el caso de los sectores gubernamentales centralizados.¹⁰⁶ Ver tabla 4.

**Tabla 4. Tamaño y composición de la Administración pública mexicana.
Composición por nivel gubernamental**

	Total Central		Sector			
			Paraestatal			
	(miles)	%	(miles)	%	(miles)	%
Total	3 571	100.0	2 282	100.0	1 469	100.0
Gobierno Federal	2 848	75.9	1 480	64.9	1 368	93.1
Gobiernos Locales	903	24.1	802	35.1	101	6.9
Distrito Federal	223	5.9	182	8.0	41	2.8
Estados	454	12.2	394	17.2	60	4.1
Municipios	226	6.0	226	9.9	-	-

Fuente: Secogef-Inap, "Tamaño y composición de la Administración pública mexicana", p. 14.

Una de las grandes conclusiones de carácter general se refiere al problema de la *centralización administrativa* o burocrática que padece la administración pública en México. Por lo que se considera que en

[...] tres cuartas partes de los trabajadores públicos del país, laboran para el gobierno federal. El resultado es el mismo con algunas variaciones que agravan o atenúan el problema, si se compara solo al gobierno federal central que, si se incluye el sector paraestatal o si se incorpora al Departamento del Distrito Federal, como parte del gobierno nacional.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 14.

[...] De cada mil mexicanos únicamente 46 personas trabajan en el servicio público (federal, estatal o municipal) de cada mil mexicanos *que trabajan*, 145 lo hacen en alguna área o nivel de gobierno.

[...] El D.F. con 10.9 millones de habitantes dispone de 20.4 trabajadores por cada mil habitantes. En tanto que los estados y municipios disponen de 9.1 trabajadores por cada mil habitantes.¹⁰⁷

En suma, el estudio revela el tamaño absoluto y relativo de la burocracia civil en los países de la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) y en México. Permite formular algunas conclusiones que hacen cambiar las ideas preconcebidas que se tenían y se tienen sobre la relación entre estudios desarrollo económico-social y tamaño de la Administración Pública.

Privatización de las empresas públicas: reestructuración del sector paraestatal

En el orden económico fue el primero en el que se ejerció una política de cambio radical por parte del gobierno en relación con las empresas públicas. El gobierno de Miguel de la Madrid tiene la responsabilidad de terminar con una etapa de intervencionismo estatal y pasar a un *redimensionamiento* del aparato estatal con una desincorporación “privatización” de las empresas públicas para sentar las bases del nuevo modelo económico de corte neoliberal:

A Miguel de la Madrid (1982-1988) le tocó presidir un viraje total en esta materia, aunque no lo afrontó abiertamente desde el principio de su gobierno sino hasta 1985; los giros, destrucciones de mitos y ajustes que se produjeron en el terreno económico fueron, a la vez, el inicio de la ruptura con el pasado y la preparación para el tránsito a un nuevo estadio más acorde con la evolución económica internacional. Se rompió con no pocas de las tradiciones implícitas en el proyecto estatista, basado en el dirigismo y en el crecimiento hacia adentro.

¹⁰⁷ Ignacio Pichardo Pagaza, “Consideraciones generales”, en Secogef-INAP, *Tamaño y composición de la Administración pública mexicana*, p. 4.

[...] Entre 1982 y 1988, se configuraron las nuevas orientaciones en las políticas económicas. En un principio el objetivo central fue paliar y revertir los efectos inmediatos de la crisis económica y de la deuda externa, otorgándose prioridad a la corrección del déficit en las finanzas públicas para estabilizar la economía y sentar las bases de lo que se llamó *cambio estructural*.¹⁰⁸

Durante casi dos siglos, la estructura organizativa del sector público creció desmesuradamente al grado de anquilosarse en su propia expansión, por tanto, las áreas propensas al proceso de privatización —como estrategia para reducir el déficit público y como un instrumento ideal para que algunas actividades productivas sean sujetas a la disciplina fiscal y racionalidad económica para el recorte del gasto público— fueron las empresas o servicios públicos de la Administración pública paraestatal. Para 1982, éstas representaban en la cifra oficial 1 155 entre empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos públicos.¹⁰⁹

En diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1 155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.¹¹⁰ En contrapartida, en el gobierno de Miguel de la Madrid fueron creadas otras 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos. De estas 1 216 entidades, al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta. El proceso de privatización se dividió en tres etapas: la primera, va de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera, de diciembre de 1987 a agosto de 1988.¹¹¹

¹⁰⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el Nuevo Estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 243-244 (cursivas del autor).

¹⁰⁹ Noé Pérez Bello, “Los cambios institucionales de la economía y la Administración pública en México, 1982-2000”, op. cit., pp. 630-631.

¹¹⁰ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Reestructuración del sector paraestatal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 74. Por su parte, Miguel de la Madrid señala que, para finales de 1988, quedaban 618 entidades de las 1,155 que existían en 1982.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 75.

En relación con el proceso de nacionalización de la banca, se inician las acciones para revertir este proceso en el gobierno de Miguel de la Madrid. De acuerdo con Pardo (1993):

En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito, como una parte del proceso de revocación del decreto de nacionalización de la banca. Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión. Estas fusiones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior, como decisión previa a la revocación del decreto de la nacionalización de la banca.¹¹²

Por ello, Miguel de la Madrid no logró despertar confianza en el país y en su futuro, a pesar de haber constituido alternativas para la inversión financiera del sector privado y haber acelerado el pago de la indemnización a los banqueros, quienes quedaron inconformes con la cantidad que se les pagó. La cifra estuvo basada en el valor en libros de los bancos al 30 de agosto de 1982, cuando su valor era el más bajo debido a la misma crisis, además que no se pagaron a valor comercial.¹¹³ En noviembre de 1983, la Suprema Corte de Justicia, aparentemente la presión indirecta, le dio carpetazo al amparo promovido por los banqueros nacionales y los dejó sin ninguna posibilidad de recuperar los bancos.¹¹⁴

Como un dato previo, en el gobierno de Miguel de la Madrid el sector paraestatal de empresas públicas se inició con un universo total de 1 155 empresas existentes formalmente en 1982 —103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos—, de las cuales al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a desincorporación —260 de liquidación, 136 de extinción, 28 de transferencia y 218 de venta— que sumadas a las 48 desincorporaciones mediante la entrada en vigor en mayo de 1986 de la *Ley Federal de Entidades*

¹¹² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 159-160.

¹¹³ José Juan Sánchez González, *La privatización en México como retracción estatal*, pp. 186-213.

¹¹⁴ Enrique Cárdenas Sánchez, "La reestructuración económica de 1982 a 1994", en E. Servin (coord.) *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, p. 205.

Paraestatales —mediante la cual dejaron de considerarse como parte del sector paraestatal las empresas de participación estatal minoritaria y los llamados fideicomisos de mandato—, arroja un gran total de 770 empresas sujetas a privatización.¹¹⁵

En esta primera etapa, se privatizaron entidades azucareras, mineras, servicios financieros y construcción, como es el caso de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Uranio Mexicano; Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda Popular; Fideicomisos para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa, entre los casos más relevantes.¹¹⁶ “Independientemente del número de privatizaciones realizadas entre 1983 y 1984, la reducción de entidades públicas fue relativamente exigua, pues el total existente a finales de 1984 era mayor que en cualquier momento entre 1977 y 1981. Aún más el grueso de esas privatizaciones correspondió a comisiones, fideicomisos y organizaciones semejantes, ya que durante el periodo de 1983 a 1984 sólo se vendieron ocho empresas gubernamentales al sector industrial y diez se eliminaron o liquidaron”.¹¹⁷

Cabe agregar que en el curso de la segunda etapa, en el mes de mayo de 1986, entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, motivo por el cual dejaron de tener el carácter de Entidades Paraestatales las empresas en cuyo capital participaba el Estado con la suscripción de entre el 25 % y 50 %, así como los fideicomisos públicos que no reunían las características exigidas por la ley en cuanto a estructura y objeto, razón por la cual dejaron de pertenecer al universo paraestatal 40 empresas y 8 fideicomisos que se encontraban en dichos supuestos.¹¹⁸

En 1985 se anunció un programa de ajuste económico, que incluía la privatización de empresas públicas. De las 236 entidades que habrían de privatizarse,

¹¹⁵ René Villarreal, *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?*, p. 113.

¹¹⁶ Rigoberto Pérez Ramírez, *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*, p. 136.

¹¹⁷ Óscar Humberto Vera Ferrer, “La economía política de la privatización en México”, en William Glade (edit.). *Privatización de empresas públicas en América Latina*. México, p. 92.

¹¹⁸ Secogef, *Reestructuración del sector paraestatal*, *op. cit.*, pp. 78-79.

65 iban a venderse, 55 se liquidarían y 7 se transferirían a los gobiernos locales. Sin embargo, hay que considerar que 13 de las entidades ya se encontraban en vías de liquidación o de extinción y el gobierno era dueño minoritario de otras trece. Además, del total de 236, sólo 83 eran auténticas empresas públicas. El resto se componía de fideicomisos, juntas o comisiones asesoras y organizaciones similares. Aún más, 31 de esas 83 empresas no estaban funcionando. En realidad, sólo se privatizaron 63 entidades en 1985 y su efecto general sobre la economía fue menor que el previsto en un inicio.¹¹⁹

En el gobierno de Miguel de la Madrid para atender necesidades sociales —médicas, educación, salud, cultura y esparcimiento— “se crearon 61 entidades nuevas, como es el caso del Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, S.A. y Nacional de Pediatría y Salud Pública, entre otras. De estas 61 empresas, 17 eran organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria y 7 fideicomisos. Así de un total de 1 216 empresas quedaron en 1988, 446 empresas, lo que representa un 63 % del total que conformaba la Administración Pública paraestatal”.¹²⁰

La privatización de empresas públicas en el gobierno de Miguel de la Madrid para el periodo entre diciembre de 1982 a agosto de 1988, tuvo los siguientes resultados: se sometieron a desincorporación 722 entidades; 260 fueron liquidadas; 136 se extinguieron; 80 se fusionaron; 28 se transfirieron a otros sectores; y solo 218 fueron puestos a la venta. Además de las 48 desincorporaciones vía Ley Federal de Entidades Paraestatales, arrojaban un total de 770 entidades paraestatales privatizadas o en vías de privatización de la administración pública federal. Ello representaba 63 % del total de las 1 216 entidades que conformaban la administración paraestatal. Por último, a finales de 1988 quedaban un total de 446 entidades paraestatales. De acuerdo con la Secogef (1988): “A esa fecha, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en valor nominal, el producto de las ventas, al mes de agosto de 1988 ascendió a 706 965.0 millones de pesos, el monto a valores presentes, en esas ventas, es de 1 178 933.1 millones de pesos. Si a esta cifra

¹¹⁹ Óscar Humberto Vera Ferrer, “La economía política de la privatización en México”, *op. cit.*, p. 94.

¹²⁰ Secogef, *Reestructuración del sector paraestatal*, *op. cit.*, p. 79.

se le deducen 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tiene un valor neto actualizado de 1 080 289.0 millones de pesos”.¹²¹

En resumen, de acuerdo a los documentos oficiales de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el proceso de privatización en México, durante el régimen de Miguel de la Madrid, arroja los siguientes datos de diciembre de 1982 a agosto de 1988: “se sometieron a privatización 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 de desincorporación vía ley, señaladas con anterioridad, arrojan un gran total de 770 entidades paraestatales privatizadas o en vías de privatización. Lo que representa un 63 % del total de las 1 216 entidades que conformaban la Administración Pública paraestatal, quedando entonces 446 entidades paraestatales”.¹²² Para un autor la privatización respondía a una adecuación administrativa del sector paraestatal.¹²³

Limitaciones de los programas de modernización

En el periodo de 1982 a 1988 —para Pardo (2009)—, la reforma administrativa ya no tiene posibilidad de incluirse en el proyecto de gobierno, aunque sí se plantea la necesidad de mejorar la estructura del gobierno y se insiste en contar con un modelo que apoya la profesionalización de los servicios públicos, porque para Pichardo Pagaza (1984), “el programa de modernización administrativa fue quedando rezagado a medida que la crisis económica impedía cualquier avance en el desarrollo integral de la sociedad. La crisis obligó a medidas de ajuste, se recortaron presupuestos, disminuyó el número de servidores públicos y se alteró la composición del sector paraestatal”.¹²⁴

Para el diseño del programa de servicio civil de carrera se proponía que fuera la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) la encargada

¹²¹ *Ibidem*, p. 82.

¹²² Óscar Humberto Vera Ferrer, “La economía política de la privatización en México”, *op. cit.*, p. 81.

¹²³ Ignacio Pichardo Pagaza, *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales*, p. 38.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 47-48.

de este programa. La SPP era un órgano que dependiera del ejecutivo y que fuera la responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Por ello, Pardo (1993) menciona que “se proponía el servicio civil de carrera hasta la jefatura de departamento, la cual siendo de plaza se convertiría en plaza de base. Con esta medida se fortalecía la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Resulta probable que una de las causas de su estancamiento, paulatinamente perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo”.¹²⁵

Los responsables de echarlo a andar no lograron rebasar la etapa de elaboración y anteproyecto de ley. No lograron los consensos necesarios para que se pudiera aprobar esta propuesta. La implementación del servicio civil de carrera requiere de una vigorosa, campaña de apoyo de diversos de la burocracia y debía contar con el apoyo de la sociedad.

Con fuertes contrastes en la organización efectiva del gobierno y la distribución de sus funcionarios, el Estado mexicano traduce su nivel de modernización más elevado en el sector “paraestatal”, pues poco menos de la mitad de los servidores públicos del gobierno federal forman parte de ese sector. En 1987, del casi millón y medio, 168 315 laboran en Petróleos Mexicanos, 72 694 en la Comisión Federal de Electricidad y 80,247 en Ferrocarriles Nacionales de México, las más grandes empresas públicas de México, en tanto que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta con 279 073 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 73 548. Estas cinco grandes entidades suman 673 877 servidores públicos, es decir, aproximadamente el 40 % del total de servidores públicos.¹²⁶

Un dato significativo lo representa el dato de servidores públicos. Entre 1986 y 1987, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública iniciaron una labor de levantamiento estadístico sobre el servicio público, que culminó con un trabajo en el que se sistematizaron diversas características del empleo público. De acuerdo con Guerrero (1992):

¹²⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración pública, 1940-1990, op. cit.*, pp. 139-140.

¹²⁶ Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, p. 125.

En 1987 se encontraban 3 159 886 servidores públicos, de los que correspondían al Gobierno de la República (con sus tres poderes) 1 429 755, y al sector paraestatal 1 150 858; en tanto que a los gobiernos estatales estaban asignados 271 273; a los gobiernos municipales 308 mil. Considerando la cifra de 1975, en comparación con 1982 el número de servidores públicos se había duplicado: aproximadamente el 1.5 millones de trabajadores públicos, en poco más de una década, se transformó en más de 3 millones.¹²⁷

En el gobierno de Miguel de la Madrid, las reducciones en el gasto público se hicieron en dos renglones importantes: el del gasto corriente y, en pequeña medida, en los gastos de inversión en infraestructura, salud y educación. Pero la mayor repercusión política fue la reducción del gasto corriente que afectaba plazas del gobierno y tenía impacto en los servidores públicos. Por ello:

Buena parte del esfuerzo por equilibrar las cuentas públicas se hizo a costa de feroces reducciones de personal en todas las dependencias federales (salvo maestros, fuerzas armadas y seguridad pública). Con ello los gobiernos pos-revolucionarios y su partido, el PRI, perdieron la adhesión y apoyo de uno de los pilares políticos fundamentales: la burocracia federal. Si a ella se añan los ajustes y acomodos a la penosa situación económica por parte de las empresas del sector privado de la economía, que también llevaron a cabo recortes entre sus empleados y funcionarios intermedios, es posible afirmar que en muy corto tiempo los gobiernos priistas habrían perdido el apoyo de la variopinta clase media mexicana.¹²⁸

Uno de los compromisos de campaña de Miguel de la Madrid fue implementar un *servicio civil mexicano*. Se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa. Aunque se estudiaron modelos extranjeros, para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada, cuál sería el órgano administrativo responsable de aplicarla y qué características definirían su aplicación. Al respecto, Pardo (2009)

¹²⁷ Omar Guerrero, *La formación profesional de administradores públicos en México*, p. 34.

¹²⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 259-260.

señala que copiar experiencias extranjeras, no era ni será solución para el servicio civil. En tanto la movilidad sexenal característica esencial del servicio público, generaría un cambio drástico en nuestros usos, no era la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva.¹²⁹

Pardo (2009) afirma que entre 1983 y 1984 funcionarios de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la cual dependía directamente del secretariado de Programación y Presupuesto, y la Dirección General del Servicio Civil, a la que se asignó, además del proyecto general del servicio, elaborar el anteproyecto de la ley correspondiente.¹³⁰ En 1984, la Unidad de Modernización se transformó en Coordinación General, de la que dependió una Dirección General de Modernización de la Administración Pública con rango menor, puesto que se subordinó a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la SPP. En 1984 se fusionaron las direcciones generales de modernización administrativa y de servicio civil, y se mantuvo la dependencia de la misma subsecretaría. La Coordinación General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia SPP, y se le encomendó el programa de modernización administrativa.

La burocracia en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): patronazgo, apertura comercial y centralización presidencial

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la modernización administrativa no se entendió como propósito autónomo del que se derivarían acciones que incidieran en una clara mejora de la administración pública. Sin embargo, ante el descrédito con el que inició su gobierno, llevó a cabo acciones que parecían querer modificar el esquema de relaciones corporativas sobre las que se construyó la base del edificio institucional, cuyas columnas

¹²⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria Institucional*, p. 11. Citado por María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 138: “Se entendió el servicio civil como [...] racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”.

¹³⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, pp. 172-173.

fueron el partido en el poder, el PRI y la Administración pública. El ejecutivo federal tomó la decisión de encarcelar a Joaquín Hernández Galicia, líder de uno de los sindicatos más poderosos, en el gremio de los trabajadores petroleros y propuso descentralizar los servicios de educación básica, con los que también restaría fuerza al sindicato de los trabajadores de la educación. La modernización administrativa, vía la descentralización, le serviría para recuperar la legitimidad regateada en las urnas. No obstante, “se confundió descentralización con simplificación, que busca propósitos distintos. Pero se reconoció la dificultad de gobernar manteniendo el esquema autoritario, lo que obligó al gobierno a empujar hacia un esquema en el que se vieran fortalecidos los órganos centrales de la administración pública, concentrando facultades normativas”.¹³¹

La modernización administrativa prevista en los programas de modernización no se cumplió. En los avances se federalizaron los servicios públicos, pero dejaron intacta la fuerza del sindicato, uno de los pilares del sistema corporativo, lo que pervirtió los propósitos modernizadores al impedir descentralizar las funciones y recursos para agilizar más eficiente la tarea educativa. No obstante, se confundió descentralización con simplificación, que tiene procesos diferentes. Entre los obstáculos, se reconoció la dificultad de gobernar manteniendo el esquema autoritario, lo que obligó al gobierno a empujar hacia un esquema en el que se vieran fortalecidos los órganos centrales de la administración pública, concentrando facultades normativas. Finalmente, se crearon los órganos autónomos que la complejidad económica y política exigía desde tiempo atrás que tardaron en fortalecerse.¹³²

La aparición de estos órganos, sin embargo, respondió fundamentalmente a la necesidad de fortalecer márgenes de negociación política para abrir espacios a la creciente pluralidad de opciones y actores políticos. Dentro de las prioridades no tuvieron cabida los procesos modernizadores, relegando de nueva cuenta, la posibilidad de contar con una administración pública más eficiente y responsable ante la sociedad. Al igual que los gobiernos anteriores, “el del presidente Carlos Salinas de Gortari no concedió

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *Ibidem*, pp. 195-196.

ninguna importancia a la modernización de la administración pública. Para el presidente Salinas de Gortari resultaba imperativo tomar decisiones que le fueron útiles para conseguir la legitimidad que, a juzgar por los resultados obtenidos en las elecciones y por la inconformidad social visiblemente manifiesta por ellos, le había sido replantadas en las urnas”.¹³³

La Reforma de Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

A finales de 1988 la situación nacional amenazaba en un caos. Al terminar el gobierno de Miguel de la Madrid sin haber logrado controlar la crisis económica con todas sus devastadoras repercusiones políticas y sociales, afectaban al país. Y se iniciaba el gobierno de Carlos Salinas de Gortari con “la legitimidad puesta en duda por unas elecciones plagadas de sospecha de fraude. En su momento, el presidente De la Madrid había decidido que su candidato fuera Salinas porque para él representaba la mejor garantía de llevar adelante el programa de reformas que exigía urgentemente el país”.¹³⁴ Para Medina (2017), era un hecho que: “Esta ventaja circunstancial de parte de Salinas lo hacía diferente de los miembros de la tradicional clase política priista, con una facción, la Corriente Democrática, incluso abandonaría el Partido Revolucionario Institucional (PRI); el resto permaneció en él en actitud de hostilidad expectante cuando no de velada oposición”.¹³⁵

La creación de la corriente democrática y su abandono del PRI fue la primera fractura que vendría a complicar la hegemonía del partido gobernante. Fue una factura interna del PRI que, con apariencia ideológica democrática, atacaba los fundamentos del *establishment* de la clase política incrustada en las burocracias corporativas adheridas al PRI. Por ello,

el problema central de las elecciones de 1988, que tanto envenenó el ambiente político posterior, fue que se llevaron a cabo con un sistema de partidos ya con claro rasgos de competitividad en un contexto institucional, de autoridades y mecanismos electorales creado por la década de 1950 del siglo XX. El

¹³³ *Ibidem*, p. 175.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 273.

¹³⁵ *Ibidem*.

inadecuado manejo del sistema de información electoral por parte de la Secretaría de Gobernación creó un problema de legitimidad al gobierno que se iniciaba y dañó la imagen institucional de la Cámara de Diputados en su papel de Colegio Electoral. De los dos efectos políticos, el más cuestionado fue la legitimidad del nuevo presidente ya que al quedar éste en entredicho, le obligaría a una línea de acción política que quizá no hubiera asumido plenamente de haber sido otras las circunstancias.¹³⁶

Ante el proceso electoral que dio el triunfo a Salinas de Gortari frente a Cuauhtémoc Cárdenas, el cual fue uno de los escenarios más competidos en elecciones presidenciales. Al respecto Heredia (2021) menciona: “Superado el primer gran obstáculo y restablecida la condición de presidente como autoridad política máxima, la atención del gobierno se concentró en la continuación y profundización del cambio de reglas del juego económico. A partir de 1989, se aceleró notablemente el proceso de cambio estructural y se mantuvo e intensificó la batalla contra la inflación”.¹³⁷ La reforma económica durante el gobierno de Carlos Salinas fue emprendida con diferentes políticas.¹³⁸ A continuación, se enumeran los ocho instrumentos utilizados en la reforma económica:

1. El *Programa de Estabilización* (1983-1991)
2. La reforma financiera
3. La reforma fiscal
4. La renegociación de la deuda externa
5. El programa de apertura comercial
6. La inversión extranjera

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 289-290.

¹³⁷ Blanca Heredia, “Estructura política y reforma económica: el caso de México”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 210.

¹³⁸ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*.

7. La privatización de las empresas públicas

8. La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)

Cada una de estas medidas llevadas a cabo, constituyen el núcleo de la reforma económica y, por lo tanto, de la Reforma del Estado. Su estudio permite comprender los alcances sustanciales, que han repercutido en el nuevo papel que desempeña el Estado mexicano en el mundo contemporáneo en los procesos de globalización y tecnificación mundial. Paralelamente, Córdoba (1991) “señalaba en su decálogo neoliberal, diez medidas necesarias de reforma económica en México, a partir de una concepción restringida del Estado, mayor predominio del mercado y una definitiva globalización mundial”.¹³⁹

Las reformas económicas y comerciales se aprobaron con facilidad y rapidez. Salinas logró un equipo muy homogéneo y reunía tres personajes centrales: dos operadores —el secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, y el secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche (ayudado por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farrell Cubillas)— bajo la coordinación de José Córdoba Montoya, verdadero cerebro del proceso. El equipo siguió tres grandes vertientes: 1) estabilizar y sanear la situación financiera del país dominada por una hiperinflación; 2) ampliar la privatización de empresas públicas; y 3) acentuar la apertura de la economía hacia el exterior.

La reconducción de los Pactos —Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) y luego Estabilización, Competitividad y Empleo— buscó primero reducir la inflación (a través de la política de ingresos y la concertación de precios) y luego emprender la transición que exigía el TLCAN para remediar las diferencias estructurales del aparato productivo nacional (una industria en gran parte obsoleta y un sector agrícola donde muchos ramos se encontraban en situación de supervivencia). Se crearon múltiples estructuras ligeras para administrar los desajustes. Los Pactos permitieron reunir a los principales representantes de los sectores productivos y anticipar las negociaciones futuras. Por su lado, la privatización de las empresas públicas tenía como objetivo sanear las finanzas gubernamentales: la venta de las instituciones

¹³⁹ José Córdoba, “Diez lecciones de la reforma económica de México”, *Nexos*, pp. 31-48.

bancarias y de Teléfonos de México (Telmex) fueron las más aparatosas. El fomento a las exportaciones y la desregulación de la economía complementaron estas medidas. Grandes reformas constitucionales acompañaron este proceso de apertura económica. Sin embargo, no fue modificada la Ley Federal del Trabajo, el gobierno necesitaba del apoyo del sector obrero para concluir sus reformas.¹⁴⁰

Durante la campaña electoral del candidato Carlos Salinas de Gortari, ya no se escuchó la demanda de moralizar la acción gubernamental, como había ocurrido seis años antes. La maquinaria evaluadora —la Secretaría de la Contraloría General, las contralorías internas, los comisarios, los delegados, entre otros— resultó desproporcionada para las funciones que desempeñó. Por una parte, el tradicional autocontrol, esto es, controles de recursos básicamente presupuestales y financieros; por otra, como vía para hacer valer la Ley de Responsabilidades (sus efectos más espectaculares fueron la detención del ex director de Pemex, Jorge Díaz Serrano, y del ex director de la policía capitalina, Arturo Durazo Moreno). No se cuenta con evidencia de que la aplicación de esta ley haya corregido errores y vicios, y de que la corrupción no sea lo que ha llegado a identificarse como “funcional” para el sistema político administrativo. Lo mismo puede decirse respecto a la declaración patrimonial, que a pesar de su obligatoriedad no permite tener la información pertinente para juzgar, por ejemplo, el enriquecimiento inexplicable.¹⁴¹

Durante el gobierno de Salinas, se plantearon muchas reformas, quizá demasiadas. Se pretendió alcanzar todos los aspectos de la vida pública nacional. Algunas se lograron establecer con obvios beneficios posteriores, otras no llegaron a madurar; otras más fueron revertidas después.¹⁴² Bajo la premisa de que “un Estado propietario no es el más justo”, el gobierno de Salinas llevó a cabo lo que se denominó la reforma del Estado, la que incluyó cinco dimensiones interdependientes que, para fines de análisis, pueden distinguirse en:

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ María del Carmen Pardo, “Los límites de la modernización administrativa 1982-1988”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 236.

¹⁴² Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000, op. cit.*, p. 273.

1. reformas en la organización del gobierno federal y en el patrón y ámbito de gobierno y administración. Las reformas salinistas continuaron la reducción del tamaño del aparato estatal (organismos, programas, empresas), mediante su cancelación, fusión, liquidación y privatización, e indujeron cambios en la manera de realizar las funciones económicas y sociales del Estado, a través de desregulaciones, concesiones y contrataciones de servicios públicos, focalización de los subsidios, y medidas de cooperación entre el gobierno y la sociedad en el cumplimiento de la función pública;
2. reformas del régimen político que se plasmaron en el cambio de las instituciones y procesos electorales, en una incipiente limitación del poder presidencial, un retorno al federalismo mediante algunas políticas de descentralización y una protección más activa de los derechos humanos;
3. reformas de la Constitución política que rediseñaron el ámbito de lo público y lo privado del Estado y del mercado, con el objetivo de construir la nueva economía política nacional;
4. reformas en el modelo de desarrollo que dieron paso a la liberalización, apertura y globalización económica y reubicaron del papel del Estado en el nuevo patrón productivo y distributivo;
5. reformas en la cultura política o filosofía pública; en efecto, surgieron y se argumentaron nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno. También empezaron a desarrollarse valores y actitudes democráticas en la sociedad y comenzó a otorgarse un creciente énfasis al valor político del derecho, al exigir la ciudadanía leyes generales y autoridades imparciales, en contraposición a una vieja tradición política de carácter patrimonialista y populista.¹⁴³

El proyecto político de Carlos Salinas se elaboró a partir de un reconocimiento real en términos económicos: los desequilibrios macroeconómicos a los que

¹⁴³ Luis F. Aguilar Villanueva, “Reformas y retos de la Administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro internacional*, pp. 189-190.

el país había llegado, se reflejaron en la incapacidad del gobierno para continuar utilizando el gasto público de manera racional para atender la mayoría de las demandas de la población. El sector paraestatal (empresas públicas), había crecido de forma coyuntural más que estructural, en proporciones impresionantes y sin una planeación adecuada lo cual impedía un eficaz rendimiento. Por todo lo anterior, era necesario acelerar el proceso de privatización de empresas públicas iniciadas en el gobierno anterior y desincorporar todas aquellas entidades que no eran estratégicas. De acuerdo con Pardo (2000):

El crecimiento excesivo redundó en una gran dispersión de esfuerzos de gestión gubernamental y recursos, que obligó a partir de 1976 a una reordenación de las áreas en las que el sector público intervenía. Se desarrolló una sectorización de entidades paraestatales bajo la coordinación de las dependencias del sector central, convertidas en lo que se conoció como cabezas de sector. Este arreglo se mantuvo de 1982 a 1988, al menos de manera formal. Sin embargo, su operatividad dejaba mucho que desear por el hecho de que los arreglos sólo correspondían a una subordinación administrativa, y no a un ejercicio coordinado de esfuerzos en materia de intervención económica y de rendimientos financieros.¹⁴⁴

Carlos Salinas resultó mejor gobernante que candidato. Fue un hábil vendedor de nuevas ideas y decidido impulsor de la modernidad política y económica,¹⁴⁵ no de la modernización administrativa. En la Reforma del Estado, los cambios debían empezar en las reformas económicas, las reformas políticas servían para negociar con la oposición y las reformas sociales se empujaban para legitimar su gobierno con el programa Solidaridad. Por supuesto, que las reformas administrativas no eran relevantes por lo que la simplificación administrativa y la privatización de empresas públicas fueron acciones que llevaron al redimensionamiento del aparato administrativo. El nuevo presidente refirió la modernidad a todos los ámbitos, pero destacó lo político en los siguientes términos:

¹⁴⁴ María del Carmen Pardo, "La administración pública en México, sus condicionantes y retos", en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, pp. 36-37.

¹⁴⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., pp. 289-290.

Hay que hacer mucha política, mucha política moderna”. Salinas consideró que nada le debía a esta clase política tradicional ni había que recompensarla por un servicio que no supo prestar. Como inesperado efecto de-l manejo de la información electoral, Salinas se abrió el camino para las reformas estructurales que emprendería de inmediato.¹⁴⁶ De acuerdo con Medina Piña (2017): Salinas las resumió en un abanico de tres acuerdos, que llamó en su discurso de toma de posesión: 1) la ampliación de la vida democrática; 2) la recuperación económica con estabilidad de precios y 3) un nuevo método para afrontar la obra pública social (Solidaridad). Los tres aspectos estaban interrelacionados entre sí y eran el fundamento para la reforma del Estado.¹⁴⁷

Para Salinas de Gortari, la modernización administrativa no era concebida con un propósito autónomo del que se derivarían acciones que incidirían en una mejora de la administración pública. Dio por hecho el sistema de patronazgo basado en el sistema de botín y de despojo, teniendo como facultad el nombramiento discrecional de la alta burocracia y la burocracia de “confianza”. Para él no era necesario profesionalizar más a los servidores públicos con una carrera administrativa meritocrática. En su lugar, ante el descrédito con el que inició su gobierno, llevó a cabo acciones para preservar el el esquema de relaciones corporativas sobre las que se con el partido en el poder (el PRI), y los vínculos políticos con la administración pública.¹⁴⁸ Señalaba el presidente Salinas:

Afirmo que la modernización es dar dirección y profundidad al cambio. Dirección, para realizar los objetivos nacionales de soberanía, justicia, democracia y libertad. Profundidad para alcanzar las estructuras básicas de la sociedad y para penetrar en los hábitos y los comportamientos cotidianos.

Para modernizar a México propuse a la nación tres acuerdos nacionales: para la ampliación de nuestra vida democrática; para la recuperación económica con estabilidad de precios; y para el mejoramiento productivo del nivel

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 291.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 195.

de vida de la población. Estos acuerdos estructuran el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que está ya en marcha. Son la manera de organizar la acción del Estado y de la sociedad para modernizar a México.¹⁴⁹

La modernización de la estructura organizacional del gobierno de Carlos Salinas —según Sacristán (1993)— implicó adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objeto de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos respectivos y otras disposiciones complementarias.¹⁵⁰

En el tema de la corrupción, el presidente Carlos Salinas declaraba que en su gestión era “compromiso del gobierno, pero también de la sociedad, al denunciar y al abstenerse de participar en acciones indebidas”. En materia de control, de fiscalización y de evaluación del quehacer público se habían fortalecido las acciones preventivas que promuevan la productividad institucional, mejorar la gestión y asegurar el “manejo honesto y eficiente de los recursos que administra el Estado”.¹⁵¹ En 1993, reportaba que se habían impuesto más de 70 mil sanciones administrativas y se habían presentado ante las autoridades competentes alrededor de seis mil denuncias penales contra actos de abuso en puestos de autoridad. También se informaba de que se realizaron modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para dar congruencia al desempeño gubernamental en las nuevas circunstancias del país.¹⁵² No obstante, la corrupción no se detuvo, por el contrario se incrementó.

En palabras de Pardo (1993): “El Ejecutivo Federal tomó la decisión de encarcelar a Joaquín Hernández Galicia, líder de uno de los sindicatos más poderosos, el de los trabajadores petroleros y propuso descentralizar los servicios de educación básica, con lo que también restaría fuerza a otro de los sindicatos poderosos, el de maestros. La modernización administrativa, vía

¹⁴⁹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 307.

¹⁵⁰ Carlos Ruiz Sacristán, “La reestructuración del sistema burocrático”, en María Elena Vázquez Nava (coord.) *La administración pública contemporánea en México*, pp. 235-236.

¹⁵¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 311.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 386 y 397.

la descentralización, le serviría para recuperar la legitimidad regateada en las urnas”.¹⁵³ Otra medida espectacular fue la invitación a dejar el liderazgo Carlos Jongitud “líder moral” y hombre fuerte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por lo que optó por abandonar tranquilamente el país. Este fue el caso de la llegada de Elba Esther Gordillo al SNTE.¹⁵⁴

En el frente social, el resultado más evidente a raíz de los conflictos electorales de 1988. “El 2 de diciembre de ese año, al día siguiente de la toma de posesión, el presidente Salinas instituyó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). “El Pronasol estaba destinado a ser diferente de todo programa social anterior, pues presentaba rasgos inusitados y pronto destacó porque planteaba la transformación de las relaciones Estado-sociedad. Así el Pronasol nació con la vocación de combatir la pobreza extrema tanto en el campo como en las zonas marginadas de las ciudades, pero con una amplia participación de las comunidades beneficiadas organizadas en comités, pero sin control de ONG alguna”.¹⁵⁵ El segundo rasgo distintivo del Pronasol fue que se fincaba en una crítica a fondo del modelo de desarrollo estatista y, a su resultado, el Estado patrimonialista y clientelar.¹⁵⁶

La estrategia de Carlos Salinas fue la apertura de México a los mercados económicos del mundo. La apertura a las “corrientes comerciales, financieras y tecnológicas, la reforma del Estado clientelar y propietaria hacia una Estado solidario y promotor”, en base al diálogo y el acuerdo de una nueva cultura política. Hacia el exterior la estrategia se basaba en reconocer las nuevas reglas de la competencia global, acelerar internamente las transformaciones económicas, incrementar nuestra participación en los mercados mundiales.¹⁵⁷ “Desde que inauguró su gobierno en diciembre de

¹⁵³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 195.

¹⁵⁴ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., pp. 292-293.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 310-311. Por ello el rasgo esencial de Pronasol residió en que fue un programa que buscó involucrar a las comunidades beneficiarias en las decisiones y el manejo de los programas sociales. De esta manera, se intentó sacar la vuelta a los intereses de la intermediación burocrática gremialista propia del corporativismo que se había desarrollado desde que lo instituyera el gobierno de Lázaro Cárdenas. El nuevo estilo de hacer política social transitó del clientelismo corporativo estilo priista al clientelismo participativo de corte democrático de pequeños comités organizados de acuerdo con la metodología que llevaron a Pronasol los antiguos cuadros del grupo Política Popular de orientación maoísta.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 311-312.

¹⁵⁷ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 325.

1988, el presidente Salinas dejó claro que habría de continuar con las líneas de política económica iniciadas en el gobierno de Miguel de la Madrid. Además de la disciplina financiera y el combate a la inflación, las acciones del gobierno del presidente Salinas se orientaron a tres puntos fundamentales: (1) una nueva negociación de la deuda externa (que fue el punto nodal para darle espacio presupuestal a los programas sociales); (2) la privatización a fondo del sector paraestatal para reducir la deuda interna; y (3) el Tratado de Libre Comercio (TLC) como culminación posible a la apertura comercial del país. Los dos primeros objetivos estuvieron presentes desde el inicio del sexenio; el tercero se añadió posteriormente”.¹⁵⁸

En diciembre de 1988, la economía mexicana presentaba síntomas de estancamiento prolongado, altas tasas de inflación y un severo deterioro en los niveles de bienestar de la población. “Entre 1983 y 1988 esa transferencia neta de recursos al exterior representó el 6 % del PIB, y a finales de ese último año la deuda ascendía a poco más de los 100 mil millones de dólares, es decir, de los que el país generó ese año. La nueva negociación de la deuda externa con la banca privada fue, una extensión de la de 1986. La tesis siguió siendo la misma: para pagar hay que crecer. El colorario fue aceptado por los organismos internacionales, principalmente el FMI”.¹⁵⁹ Este acuerdo con el FMI fue realizado en el contexto del Plan Brady, entre sus acciones contemplaba un paquete financiero para el cambio de deuda vieja por nuevos bonos con garantía parciales, todo con el respaldo financiero del Banco Mundial, del FMI y del gobierno de Japón. Además, el acuerdo establecía compromisos programáticos para el gobierno mexicano.

El efecto inmediato de la negociación, junto a una política fiscal orientada a aumentar los ingresos vía la ampliación de la base gravable y el combate a la evasión, fue la disponibilidad de recursos para el gasto público interno. Mientras que, en 1988 de cada peso del gasto público, 43 centavos se destinaban al pago de intereses de la deuda pública total, para 1991 sólo se dedicaban 22 y en 1992, 16 centavos. Ello permitió incrementar el gasto social con recursos internos, el cual pasó de 6.5 % del PIB en 1989 al 9.0 en 1992, cuando el gobierno

¹⁵⁸ Luis Medina Piña, *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-2000*, op. cit., pp. 303-304.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 304.

estaba necesitado de restaurar una legitimidad en duda. La clave de la recuperación financiera del Estado residió en las sucesivas negociaciones de la deuda externa, en los gobiernos de De la Madrid y Salinas. Al reducir drásticamente los recursos que se enviaban al exterior se liberaron recursos frescos que se dedicaron de manera inmediata a la inversión pública y al gasto social.¹⁶⁰

Por una parte, el proceso de recuperación económica en el gobierno de Miguel de la Madrid llevó tiempo por el contexto internacional y porque algunas de sus acciones no fueron tan efectivas como se requería. De este modo, “a medida que la economía del país se normalizaba y crecía la confianza en ella, empezó a fluir la inversión extranjera y se intensificó la repatriación de capitales mexicanos que habían huido en las épocas de incertidumbre. El proceso de privatización de empresas paraestatales sirvió de anzuelo para ello. Por otra parte, el planteamiento en junio de 1990 para iniciar negociaciones que condujeron a la celebración de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, los Estados Unidos y Canadá, representó otro giro radical frente a lo que se había sostenido durante muchos años sobre la estrategia comercial en el exterior”.¹⁶¹ El TLC se planteó sobre la base de que, frente a un ambiente externo hostil, tres economías serían capaces de generar más riqueza y empleos juntas que separadas, lo que provocó que América del Norte se convirtiera en uno de los bloques económicos más importantes a nivel mundial. La puesta en vigor del TLC fue la culminación de la reforma estructural de la economía iniciada a mediados de la década de 1980 y una suerte de seguro para evitar el retorno a la inestabilidad y a las crisis financieras recurrentes como en el pasado.¹⁶²

En su tercer informe de gobierno, en septiembre de 1991, el presidente Carlos Salinas informaba de los avances en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, por lo que se creaba una

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 305-306.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 307-308. En el gobierno de Salinas, en cambio, se desincorporaron 191 empresas hasta principios de 1993, entre ellas las más grandes y productivas, como Mexicana de Aviación y Teléfonos de México, además de la banca nacionalizada. Por este concepto, el gobierno federal ingresó, entre diciembre de 1998 y octubre de 1992, 21 200 millones de dólares que se dedicaron a disminuir la deuda pública interna y a constituir el Fondo de Contingencia para proteger a la economía mexicana de una eventual y drástica disminución en el precio del petróleo.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 308-310.

zona de libre comercio en América del Norte. “Hoy han concluido las negociaciones reitero, el Tratado es plenamente congruente con lo dispuesto en nuestra Carta Magna. La nación mexicana conserva integro el dominio de los hidrocarburos, la reserva del mercado nacional y el manejo de todas las actividades calificadas por nuestro régimen jurídico como de orden estratégico”.¹⁶³ Señalaba que “con mis homólogos de Estados Unidos y Canadá, el 17 de diciembre de 1992 firmé el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, el 14 de septiembre de 1993, los acuerdos paralelos en materia ecológica, laboral y de salvaguardas. Desde el principio de las negociaciones dejamos muy claro que con el Tratado de Libre Comercio tendríamos que cuidar el medio ambiente y preservar los derechos laborales de los trabajadores”.¹⁶⁴

En su sexto informe de gobierno en noviembre de 1994, el presidente Carlos Salinas informaba del levantamiento armado en cuatro cabeceras municipales en Chiapas. “Fallas en la información política, deficiencias en la respuesta social y política de las autoridades locales, no emprender acciones preventivas de seguridad en una “zona tensa por viejos y nuevos conflictos sociales, étnicos y religiosos” provocaron que este levantamiento sorprendiera al país.”¹⁶⁵

Durante la campaña política para su la sucesión de Salinas, se inició el declive del gobierno de Carlos Salinas. De acuerdo con Medina Piña (2017): “La pendiente que se le abrió en el camino estaría pautaada por tres eventos centrales: la indisciplina política de Manuel Camacho; la rebelión zapatista en Chiapas; y el asesinato de dos importantes políticos priistas, el candidato del PRI a la presidencia Luis Donald Colosio y el diputado electo José Francisco Ruiz Massieu”.¹⁶⁶ El final del gobierno de Salinas resultó un desastre político y el inició una desgracia económica que iba a heredar la siguiente presidencia de Ernesto Zedillo:

Junto al homicidio de Luis Donald Colosio, candidato del PRI y, en septiembre de 1994 el de Francisco Ruiz Massieu, diputado electo y brazo derecho en materia política del presidente electo Ernesto Zedillo, cerraron de manera

¹⁶³ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 360.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 384.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 410.

¹⁶⁶ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 328.

ominosa el sexenio de Salinas. Separado apenas por escasos meses, marcaron el futuro inmediato del país. Limitado Salinas en sus opciones por el artículo 83 constitucional y apremiado por una intentona de los tradicionalistas del PRI por escamotearle la decisión, finalmente se inclinó por Ernesto Zedillo, aconsejado por cercanos colaboradores que veían en éste el mejor prospecto para continuar con el proyecto reformista.¹⁶⁷

La muerte de Colosio había costado al país la salida de 10 mil millones de dólares, sangría que sólo pudo detenerse con un brusco incremento en las tasas de interés. Carlos Salinas nunca reconocería el desastre económico en que había terminado su gestión y le trasladó la culpa a Ernesto Zedillo, el cual comenzó su periodo presidencial con el llamado *error de diciembre*.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1988)

Al igual que los gobiernos anteriores, el del presidente Carlos Salinas de Gortari no concedió ninguna importancia en su agenda política a la modernización de la Administración pública.¹⁶⁸ El presidente Carlos Salinas requería, espacios que le sirvieran para fortalecer su legitimidad. Empezó una serie de medidas que podrían haber favorecido esos propósitos y, de manera indirecta, incidir en el hecho de contar con una Administración Pública más moderna. De las 31 reformas que había sufrido la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) desde 1976, este gobierno la reformó seis veces.¹⁶⁹

Por lo que respecta a la reforma administrativa pueden destacarse los siguientes aspectos. El redimensionamiento estructural se inicia con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), lo que redujo el aparato burocrático y al mismo tiempo, buscaba dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública.¹⁷⁰ La Secretaría de

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 331.

¹⁶⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 175.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 183-184.

¹⁷⁰ Carlos Sacristán Ruiz, “La reestructuración del sistema burocrático”, en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La Administración pública contemporánea en México*, pp. 237-238.

Hacienda y Crédito Público fortaleció su estructura al conjugar nuevamente dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto, reforzando su carácter globalizador en cuanto que sus acciones no sólo van dirigidas al exterior del sector público, sino que al interior adquiere la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del gobierno federal.¹⁷¹

En forma paralela, desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y surge la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual asume las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal. La Secretaría de Educación Pública (SEP) absorbe los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Asimismo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) inicia un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades a nivel regional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) redefinió su estructura en función de la ampliación de sus funciones de la apertura comercial internacional. De acuerdo con Ruiz Sacristán (1993): “La modernización de la estructura organizacional del gobierno de Carlos Salinas implicó adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objeto de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos respectivos y otras disposiciones complementarias”.¹⁷²

En el gobierno de Carlos Salinas destacan dentro de su reestructuración estructural, la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que implicó, por una parte, reducir el aparato burocrático y por la otra, dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de las Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública. La extinción de la SPP se realiza en enero de 1992 —ya avanzado el sexenio salinista— mediante la fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Mediante esta acción, se considera necesario para fortalecer

¹⁷¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 185.

¹⁷² Carlos Ruiz Sacristán, “La reestructuración del sistema burocrático”, op. cit., pp. 235-236.

las decisiones de política económica al reunir en una sola dependencia el control del gasto público y las funciones fiscales, financieras y de crédito. El propósito es volver a unir los egresos con los ingresos.¹⁷³

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se sometió a un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades, que repercuten en el ámbito regional en la reorganización y fortalecimiento de sus delegaciones, lo cual es de vital importancia para responder a la problemática agrícola regional. Por una parte, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial redefine su estructura en razón de la ampliación de sus atribuciones por la apertura comercial, concentrando sus esfuerzos en la reorganización de las áreas sustantivas, de tal forma que administrativamente cuente con la capacidad instalada que requiere el gobierno para enfrentar esta nueva tarea en su papel normativo y operacional. Por otra parte, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal procede a redimensionar su composición orgánica-funcional, acorde con los cambios que el sector energético y en particular Petróleos Mexicanos experimentan, dando mayor solidez a sus áreas de investigación, coordinación y dirección de la política energética del país. De acuerdo con Hernández Rodríguez (1993): “Por último, para apoyar la modernización en el agro mexicano fue preciso llevar a cabo la reorganización de dicho sector; creándose la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria”.¹⁷⁴

En 1990, se modificó el párrafo 5º del artículo 28 constitucional que reservaba al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito. Meses más tarde, se publicó una nueva “Ley de Instituciones de Crédito que contenía las bases para la transformación de las sociedades nacionales de crédito e instituciones de banca múltiples en sociedades anónimas, previendo la posibilidad de que las mismas dejaran de tener un carácter de entidades de la administración pública federal. En ese mismo año, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue transformada en la Secretaría de Desarrollo Social”.¹⁷⁵

¹⁷³ Rogelio Hernández Rodríguez, “La administración al servicio de la política: la secretaría de programación y presupuesto”, *Foro Internacional*, p. 145.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 40.

Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994)

En el gobierno de Carlos Salinas el signo de la modernización administrativa fue la simplificación. El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) fue el principal instrumento del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Su propósito esencial era “[...] la modernización de la Administración Pública [que] busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad”.¹⁷⁶

En febrero de 1989, el presidente Salinas estableció el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuya coordinación asignó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), y en el que participaban las dependencias y principales entidades del sector paraestatal. Con el programa, se pretendía devolver a la sociedad civil la iniciativa y creatividad que en muchas ocasiones ahogaban el peso de una burocracia compleja, sobre regulada y excesiva.¹⁷⁷ Y también fortalecer la confianza como el vínculo principal entre la autoridad, que debía garantizar el interés social a través de una acción pública transparente, ágil, apegada a la legalidad, y las demandas de la ciudadanía.¹⁷⁸

El Programa General de Simplificación pretendía la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones realizados por la ciudadanía, mediante las vertientes de: desconcentración y descentralización; la desregulación administrativa; agilización de trámites y la modernización integral de los sistemas de atención al público. El programa no fue acompañado de otras políticas y acciones para el mejoramiento de los servicios, por lo que sus alcances, aunque significativos, no lograron una modernización integral y profunda como se requería en el aparato gubernamental.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Luis Ignacio Vázquez Cano, “La simplificación administrativa”, en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, p. 209.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Secogef, *Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994*, pp. 7-8.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública; también, un proceso impulsado por el gobierno de Carlos Salinas, con el propósito de reducir el conjunto de trámites y documentos en los diferentes procedimientos que realizan los ciudadanos para obtener los servicios que ofrece la administración pública. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. De acuerdo con Vázquez Cano (1993): “El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitará modificarse, sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*; tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos”.¹⁸⁰

La simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio. Eliminar, reducir y simplificar los trámites para los servicios públicos fue la estrategia elegida. Continuando con Vázquez Cano (1993): “No como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor”.¹⁸¹

En el *DOF* del 9 de febrero de 1989 fue publicado el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinaba la Secogef, con la participación de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Tenía cinco objetivos generales, como se muestran en la tabla 5.

¹⁸⁰ Luis Ignacio Vázquez Cano, “La simplificación administrativa”, *op. cit.*, p. 210.

¹⁸¹ *Ibidem.*

Tabla 5. Objetivos del Programa de Simplificación Administrativa

Objetivos	Alcances
Fortalecer e impulsar la modernización económica del país	La simplificación de la administración pública es indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para competir en los mercados internacionales.
Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales	Se busca trascender el plano del mejoramiento procedimental y mecánico del quehacer en las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales cuya importancia es innegable, para incidir en un cambio de actitudes de los servidores públicos, que implica una misión superior: servir a la sociedad.
Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos	Se estableció como prioridad, identificar y modernizar aquellas áreas de servicio público que mayor problemática habían acusado en su relación con la ciudadanía por la utilización de mecanismos y sistemas manuales obsoletos, lentos e inadecuados.
Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción	Se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas que conforman una verdadera estrategia de largo alcance en esta materia, y que, fundamentalmente, disponen de una mayor y mejor fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo-legal de las responsabilidades públicas y aplicación más estricta y escrupulosa de las sanciones administrativas y penales. La premisa es clara: a mayor transparencia y sencillez, menor corrupción.
Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos	El propósito es abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población, para que el esfuerzo de simplificación administrativa respondiera directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por los sectores. Nadie más que el usuario de un servicio público conoce el nivel de calidad y eficiencia con que se está prestando, y nadie mejor para promover como podría mejorarse y hacerse en forma más sencilla.

Elaboración propia con base en las ideas del documento: simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994, op. cit., pp. 13-14.

A partir de estos objetivos, el Programa estableció una estrategia basada en cuatro vertientes a seguir (véase tabla 6) para lograr homogeneidad y cobertura suficientes en los programas de simplificación que desarrollaron las dependencias y entidades federativas.

Tabla 6. Vertientes del Programa de Simplificación Administrativa

Vertiente	Descripción
Desconcentración y descentralización	Esta vertiente incluye acciones de descentralización y de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones.
Desregulación administrativa	Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.
Agilización de trámites	Su fin era acortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.
Modernización integral de los sistemas de atención al público	Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público.

Elaboración propia con base en las ideas de Luis Ignacio Vázquez Cano, op. cit., pp. 216-219.

La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública.¹⁸² La simplificación administrativa fue un proceso impulsado por el gobierno de Carlos Salinas, con el propósito de reducir el conjunto de trámites y documentos en los diferentes procedimientos que realizan los ciudadanos para obtener los servicios que ofrece la Administración Pública. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la Administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitará modificarse, sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*; tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos. “El proceso de identificación de las acciones que se incorporaban a este Programa se inicia de dos fuentes: en primer término, las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, las inquietudes de los

¹⁸² José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*, op. cit., pp. 361-368.

empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de los servicios como tendencia de las instituciones en forma continua”.¹⁸³

El criterio básico de selección de las acciones era por la calidad y cobertura más que por la cantidad. Simplificar era una acción que contribuía en la calidad de la prestación de los servicios públicos, pero no tenía consecuencias en la profesionalización de los servidores públicos. A partir de estas iniciativas, cada dependencia o entidad, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) formulaba un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos detectados como problemáticos, así como acciones cuya cobertura de beneficios se extienda al mayor número de usuarios. De esta forma, “la Secogef integraba cada año el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que establecía la calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación y los beneficios esperados en tiempos, costos, cantidad y calidad de los bienes y servicios”.¹⁸⁴

A pesar de los significativos avances en la reducción de trámites y documentos en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma, no produjo un resultado definitivo a las expectativas programadas. Debido a que este proceso, no se encontraba vinculado a una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector público, desregulación jurídica y desburocratización. En palabras de Carrillo Castro (2006): “La política de simplificación administrativa tuvo ante sí un obstáculo mayor que le impide alcanzar un buen gobierno: la elevada centralización en la toma de decisiones de la administración pública federal”.¹⁸⁵ Por ello, Aguilar Villanueva menciona (1996):

La reforma administrativa estuvo, en consecuencia, influida y jalonada por los dos polos del proyecto salinista. De un lado, las exigencias de la liberalización económica y la revisión del alcance y modo de la intervención estatal; del otro lado, las exigencias democratizadoras que reclamaban funcionarios imparciales y apegados a la legalidad. El primer polo, centrado en la liberalización y estabilización económica, tuvo como consecuencias administrativas

¹⁸³ *Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994, op. cit.* p. 50.

¹⁸⁴ *Ibidem.*

¹⁸⁵ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada, op. cit.*, p. 51.

las siguientes: la ulterior privatización de las empresas públicas (incluida la banca), el comienzo de los procesos de des/re-regulación, la reestructuración de empresas y dependencias del sector público, la agilización de trámites y procesos administrativos, la puesta en práctica de subsidios focalizados. El segundo polo, activado por los reclamos democratizadores y las iniciativas de organismos civiles independientes, tuvo en cambio consecuencias disparejas y no tan espectaculares, pero sembró semillas importantes para el futuro de la administración pública mexicana.¹⁸⁶

Un rasgo distintivo de la administración pública desde su vida independiente en el siglo XIX y que prevalece a lo largo del siglo XX. La descentralización administrativa no puede lograrse con un programa gubernamental en un sexenio, en realidad, se requiere de un compromiso de gobierno decidido y realista que trascienda periodos de gobierno determinados.

Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo con las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenía a su cargo el programa de responsabilidades de los servidores públicos. En éste, se vigilaba el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los altos valores que señala el Título IV de la Constitución.¹⁸⁷

Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos además de las reformas ya citadas se modificó mediante decreto publicado el 21 de julio de 1992, con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, así como mejorar los procedimientos

¹⁸⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *op. cit.*, p. 220.

¹⁸⁷ Luis Ignacio Vázquez Cano, “La simplificación administrativa”, *op. cit.*, p. 252.

administrativos y medios de impugnación.¹⁸⁸ De acuerdo con López Presa (1998): “Entre las responsabilidades se estableció la obligación de todo servidor público de proporcionar a la institución que se encargara de la vigilancia y defensa de los derechos humanos, la información y datos necesarios para el cumplimiento de su función, así como la de 1994 que se ocupó, entre otros temas, de la responsabilidad civil del Estado y del incremento del plazo de prescripción para que la autoridad impusiera sanciones”.¹⁸⁹

Con este programa, la Secogef buscaba asegurar que la conducta del servidor público se apegara a la normatividad que regula la función pública, y llevara a cabo sus funciones bajo criterios de eficiencia, legalidad y transparencia. Siguiendo las ideas de López Presa (1998): “Realizó tareas de carácter preventivo que conducen y motivan hacia ese propósito. Estas son complementarias y reforzadas con una acción sancionatoria, en el caso de ser detectadas por medio de las auditorías practicadas, del control patrimonial o de las quejas y denuncias presentadas, incumplimiento a las disposiciones y principios que contienen las leyes y normas de la materia”.¹⁹⁰

Por ello, el programa de responsabilidades de los servidores públicos debió traducirse, en la práctica, en un manejo transparente de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones encomendadas, siendo indispensable contar con un marco normativo acorde a las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades. Como podrá inferirse, conforme a lo reportado los reportes de la administración pública federal son de tipo descriptivo, no representan resultados relevantes y podrían considerarse como genéricos.

Privatización de las empresas públicas en el salinismo

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se continuó con el proceso de privatización de empresas públicas, apertura comercial y liberalización económica. La novedad de este gobierno reside en haber llevado de manera

¹⁸⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 187-188.

¹⁸⁹ José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, op. cit., p. 147.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 148.

clara el proceso de privatización a su concepto político-institucional. No se buscaba solamente sanear las finanzas públicas, no era sólo un programa de ajuste. Se trataba de poner fin al *Estado propietario*. En ese sentido, la privatización de la empresa pública fue constitutiva de la nueva manera de concebir las funciones, ámbitos y modos de la intervención del Estado.¹⁹¹

Por lo que corresponde al proceso de privatización de empresas públicas en el gobierno de Carlos Salinas, de las 1 155 empresas que existían a finales de 1982, para el mes de mayo de 1993 el Estado redujo sus dimensiones mediante la privatización en 977 entidades paraestatales, con lo cual conservaba 264 y se encontraban 51 en proceso de desincorporación. A lo largo de más de diez años el Estado se había retirado de treinta ramas, fundamentalmente en la división de minería e industria manufacturera: De este ramo, destacan las siguientes: extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arenas, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles, carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles. Asimismo, se consideraba que el Estado dejaría de intervenir en el corto plazo en once sectores adicionales, tales como la extracción y beneficio de carbón y grafito; preparación de frutas y legumbres; aceites y grasas comestibles; alimentos para animales; aserraderos, triplay y tableros; industrias básicas de hierro y acero; restaurantes y hoteles, entre otros.¹⁹²

Dentro de la Reforma del Estado, hecho por el titular del Ejecutivo Federal, es notorio el reconocimiento de que un Estado propietario no es necesariamente más justo, refiriéndose a que las empresas estatales llegaron al punto en que no cumplían la función de proporcionar o de servir a la justicia social, sino que más bien estaban dedicadas a servir a las exigencias y necesidades de la empresa privada.¹⁹³ En la reforma económica destacan dos procesos fundamentales: la privatización de las empresas públicas y el proceso de desregulación. Por lo que se refiere a la privatización de entidades públicas

¹⁹¹ Luis F. Aguilar Villanueva, "La reforma del Estado mexicano", *op. cit.*, p. 89.

¹⁹² Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, pp. 117-118.

¹⁹³ Roberto Rives, *La administración pública en México en su bicentenario*, p. 377.

es conveniente recordar que al final del año 1982, el universo paraestatal contaba con 1 155 entidades, incluidos los bancos; al concluir 1988 se llegó a 646 y en el mes de diciembre de 1992 el padrón relacionaba solamente 217 entidades vigentes y 53 en proceso de privatización. Es decir, ha habido una reducción del 66.5 % durante el régimen salinista.¹⁹⁴ En la tabla 7, se establece el proceso de privatización en México, de 1988 a 1991:

Tabla 7. Proceso de privatización del sector paraestatal en México

Tipo de privatización	Del 1º dic. de 1982 al 30 nov. de 1988	Del 1º dic. de 1988 al 1º noviembre de 1991	T O T A L
Concluido	595	310	905
Liquidación	294	137	431
Fusionado	72	10	82
Transferido	25	7	32
Vendido	204	156	360
En proceso			87
Sector paraestatal en 1982			1155
Sector paraestatal en 1991			239

Fuente: Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda, y Secretaría de Programación y Presupuesto. La cifra del tamaño del sector paraestatal en 1991 incluye el efecto de la creación de nuevas entidades paraestatales. Tomado de: Pedro Aspe Armella. El camino mexicano de la transformación económica, p. 184.

Al 1º de diciembre de 1988, existían un total de 618 entidades paraestatales. Como resultado de la creación de 32 entidades, la reinstalación de 7 procesos y la desincorporación de 399 entidades, éste se redujo a 258 entidades a finales de 1993. En el mes de diciembre de 1988, el Estado participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de actividad económica, en 28 de las cuales lo hacía de manera intensa. Al 31 de diciembre de 1993, se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción

¹⁹⁴ Jacques Rogozinski y Francisco Javier Casas Guzmán, "El proceso de desincorporación en México", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, p. 25.

y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles, entre otras.

En cuanto al monto obtenido por la privatización, los resultados fueron: durante el periodo comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, el gobierno obtuvo ingresos por el orden de 1.5 billones de pesos, en tanto que para el periodo que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1992, las entidades privatizadas fueron 155 y los ingresos sumaron 64.914 billones de pesos. Incluso, sólo por la privatización bancaria comercial, los ingresos ascendieron a 37.856 billones de pesos y los restantes 27.058 billones de viejos pesos fueron por concepto de 66 operaciones, que corresponden a la venta de activos y unidades industriales, así como a empresas de participación estatal minoritaria.¹⁹⁵

Asimismo, el impacto de la privatización en el sector público muestra los alcances obtenidos en esa materia, al reducir su importancia en términos del empleo y producción total. En 1989, la participación de las empresas paraestatales había descendido de casi 25 % en 1983 a menos de 16 %. Es probable que esta cifra sea mucho menor en la actualidad, dado que los servicios bancarios por sí solos representan casi 2 % del PIB. Por lo que respecta al empleo, el número de personas que trabajan en las compañías privatizadas es mayor a 200 mil, lo cual representa aproximadamente 20 % de la ocupación total, en el sector paraestatal, en 1983 (y casi 10 % de la ocupación total de la economía). Esta cifra se aproxima a 250 mil, conforme ha concluido el proceso de privatización bancaria.¹⁹⁶

Hacia principios de la década de 1990, la banca fue reprivatizada a menos de ocho años de su expropiación. Este nuevo cambio ocurrió en forma gradual entre 1985 y 1992, contrastando con la reforma radical y abrupta de 1982.¹⁹⁷ Otro punto de vista afirma que el proceso de privatización, iniciado en el régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), se intensifica y se amplía en la administración del Presidente Salinas de Gortari, propiciando mediante

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 47-48.

¹⁹⁶ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, *op. cit.*, p. 183.

¹⁹⁷ Óscar Álvarez Macotela y Alfonso Mercado García, "Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias y suficientes?", *op. cit.*, p. 134.

esta vía el desmantelamiento del Estado de Bienestar (Welfare State) y el surgimiento del Estado Neoliberal.¹⁹⁸ El estudio de la privatización mexicana resulta fundamental para la estrategia gubernamental de la Reforma del Estado, como una retracción estatal, para analizar los alcances y limitaciones logrados en cada reforma.¹⁹⁹ No obstante, el fervor privatizador, su contribución real al saneamiento de las finanzas públicas, fue imperceptible.

Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Desde la reunión del Foro Económico Mundial de Davos al inicio de 1990, y tras las conversaciones con líderes europeos que le hicieron ver que el aliado natural para México eran los Estados Unidos, el gobierno mexicano emprendió una cruzada para institucionalizar el cambio estructural iniciado por Miguel de la Madrid. México le propuso a Estados Unidos un acuerdo bilateral que tomó por sorpresa al gobierno de George Bush y al sector privado mexicano. En ese entonces, los Estados Unidos sólo tenían un acuerdo de esa índole con Canadá, desde hacía algunos años, y con Israel hacía un poco más.²⁰⁰ En septiembre de 1990, se creó en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio y una Comisión Intersecretarial (Secofi, SER, SHCP, SPP, STPys, Banco de México, Presidencia de la República) con miras a suscribir un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.²⁰¹

La propuesta de firmar un tratado comercial con los Estados Unidos fue, paradójicamente, un punto de acercamiento con el sector privado. Tras los años de desconfianza que habían sucedido a la expropiación bancaria, el gobierno salinista finalmente tendía puentes creíbles con el sector privado. La reprivatización de la banca y de otras importantes empresas como Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México, entre otras,

¹⁹⁸ José Juan Sánchez González, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*.

¹⁹⁹ José Juan Sánchez González, *La privatización en México como retracción estatal*, op. cit., pp. 225-250.

²⁰⁰ Enrique Cárdenas Sánchez, "La reestructuración económica de 1982 a 1994", op. cit., pp. 216-217.

²⁰¹ Roberto Rives, *La administración pública en México en su bicentenario*, op. cit., p. 369.

agregaron optimismo entre los empresarios, quienes poco a poco recuperaron la confianza con el gobierno y comenzaron a regresar capitales.²⁰²

Sin duda la política pública que marcó el reformismo de Carlos Salinas, y que mayores repercusiones tuvo, fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La estructura económica de México cambió a partir de la firma del tratado y la forma como el mundo veía al país también se modificó a partir de entonces. Las áreas sustantivas de negociación fueron tres: 1) dar acceso a los mercados, al reducir hasta cero las tarifas a lo largo de 158 años; 2) dictar nuevas reglas comerciales que impulsaran el volumen de comercio dentro de la región; y 3) dar un tratamiento especial a productos sensibles. Tras el triunfo de Bill Clinton en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, se agregaron los llamados acuerdos paralelos sobre medio ambiente y asuntos laborales. El TLCAN entró en vigor el 1° de enero de 1994, al iniciar el último año del gobierno salinista.²⁰³

El Tratado de Libre Comercio, como una ampliación de las disposiciones de librecambio entre Canadá, Estados Unidos y México de 1989, pretendió abarcar la reducción de las barreras aduanales tarifarias y no tarifarias de manera progresiva durante un periodo de 15 años, además de la liberalización de los intercambios de servicios y la apertura, sin obstáculos a las inversiones. Sin embargo, algunas actividades económicas fueron consideradas a mayores plazas y con reglas específicas, como la agricultura, la industria automotriz y la industria textil.²⁰⁴ En palabras de Pérez Bello (2010):

Dentro del proceso globalizador, el Tratado de Libre Comercio es un instrumento eficaz para la estrategia neoliberal pues promueve la liberalización de los intercambios con Estados Unidos como principal mercado de México; refuerza la integración regional en el resto del mundo al estimular la inversión extranjera de la región y en particular la de Europa y Japón, estimula el

²⁰² Enrique Cárdenas Sánchez, “La reestructuración económica de 1982 a 1994”, *op. cit.*, p. 217.

²⁰³ *Ibidem*, pp. 219-220.

²⁰⁴ Noé Pérez Bello, “Los cambios institucionales de la economía y la Administración pública en México, 1982-2000”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, p. 633.

crecimiento económico y el empleo con el fin de mejorar la calidad de vida de los mexicanos y disminuye la emigración ilegal a Estados Unidos.²⁰⁵

Por su parte Rives (2009): “No obstante para rivesIgualmente, en 1994, México sería aceptado como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que venía a completar (junto con el ingreso al GATT en 1986) el nuevo marco de relaciones económicas internacionales del país y sus esfuerzos por insertarse en el mercado mundial y los procesos de globalización”.²⁰⁶

La reforma económica con el avance logrado en los términos ya descritos, permitió continuar con la reforma política, hacer viable la reforma social (particularmente Solidaridad) e impulsar la reforma ideológica del Estado, lo que demuestra la importancia de esta reforma sobre las otras. Es decir, la reforma económica permite hacer viable y real cualquier Reforma del Estado, por lo que el alcance o limitación de la misma, depende de los resultados obtenidos en materia económica.

La burocracia en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): patronazgo en transición, apertura democrática y modernización administrativa

Apenas fue designado candidato a la presidencia de la República, de acuerdo con Medina (2017), Zedillo se propuso remediar los vicios del PRI instaurando la democracia a su interior, fue particularmente enfático en el aspecto que se refería a la selección de candidatos. De acuerdo con Medina Piña (2017): “El 4 de agosto de 1994, dos semanas antes del día de las elecciones, cuando las encuestas lo pronosticaban como triunfador, Ernesto Zedillo acudió al Foro Nacional para la Democracia, un acto de campaña y pronunció el discurso conocido como el de la ‘sana distancia’ entonces”.²⁰⁷ Zedillo expuso en esa reunión sus ideas más importantes sobre el papel del ejecutivo y su sana distancia con el PRI, que era el partido en el poder:

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ Roberto Rives, *La administración pública en México en su bicentenario*, op. cit., pp. 369-370.

²⁰⁷ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 348.

El teorema giraba en torno a la vieja idea de que el titular del Poder Ejecutivo no recibía mandato partidista pues gobernaba para todos. Esto no era novedad; la habían invocado presidentes anteriores, pero sin pretensiones de que se convirtiera en norma de conducta para la transformación política del partido y del país. La Constitución y las leyes, sentenció Zedillo asignan al jefe del Ejecutivo y a los partidos funciones distintas (otra obviedad), y ante una sociedad despierta y participativa el presidente de la República debe gobernar para todos y no sólo para sus partidarios. [...] Creo firmemente —dijo como conclusión— en que la democracia exige una sana distancia entre mi partido y el gobierno”. La Constitución señala con precisión el espacio que a cada uno corresponde y mi compromiso será mantener diáfana la distancia que debe separarlos.²⁰⁸

El presidente Zedillo tuvo un distanciamiento político con el PRI cuando consideraba que era conveniente distanciarse, mientras que cuando lo requería lo utilizaba para alcanzar sus propósito de gobierno, como menciona

El corolario era que el partido quedaba a su suerte, el gobierno ya no lo protegería ni respaldaría sus intereses clientelares. Por lo tanto, si el PRI quería sobrevivir en democracia debía reformarse desde dentro. Los opositores se congratularon del hecho, no así el PRI. Porque muy pronto sintieron sus miembros que los propósitos presidenciales implicaban una relación asimétrica: no daría apoyo a su partido, pero le exigiría de él un respaldo incondicional para su gobierno. Por ello, el sexenio de Zedillo se distingue entre la época en que el PRI tuvo el menor margen de independencia frente al Poder Ejecutivo en toda la historia.²⁰⁹

La contraprestación que Zedillo ofrecía al PRI era la absoluta independencia para sus decisiones internas, compromiso que por cierto luego no respetó.²¹⁰ Fue una promesa incumplida:

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 349.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 350.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 350.

Para realizar la reforma interna del partido, Zedillo exigió a los priistas que integraran una agenda en la cual debería estar presente el tema de la selección de candidatos, ya que él no intervendría bajo ninguna forma, en los procesos de selección de candidatos del PRI, a puestos de elección popular desde la presidencia municipal hasta presidente de la República. El 10 de septiembre, al instalar la Comisión Nacional de Ideología del PRI, deslizó una idea adicional para complementar su concepción de la nueva cultura democrática: legislar para establecer garantías para los partidos.²¹¹

Por un lado, quería ejercer su peculiar versión del arbitraje democrático alejado de las exigencias corporativas del PRI, pero, por otro, utilizaba al partido con mayor intensidad que sus antecesores para conseguir sus propósitos de gobierno. Les pedía que cumplieran con sus compromisos políticos como gobernantes, incluso en contra suya y del propio partido. De acuerdo con Medina Piña (2017):

Por ejemplo, en diciembre de 1994, Zedillo obligó a los legisladores priistas en ambas cámaras a aprobar un 50 % de aumento al impopular IVA para contender las consecuencias del error de diciembre. La bancada priista en la Cámara de Diputados aceptó de mala gana votar por la medida a sabiendas de los costos electorales en las elecciones del medio periodo para el PRI. Durante su mandato (1994-2000) al presidente Ernesto Zedillo le tocó enterrar el viejo sistema político.²¹²

No es, sin embargo, el autor directo de la defenestración del PRI y su salida de Los Pinos. Zedillo fue un presidente de recambio, y, en esa medida, no fue ni esperado ni deseado. Aunque el proceso de cambio político ya comenzaba a construirse bajo la idea de la alternancia política y para otros, como parte de la transición democrática del régimen. Prosiguiendo con Medina Piña (2017):

Al llegar al poder en la secuela del asesinato del candidato Colosio, se sintió obligado a hacer dos cosas. Primero, continuar con las reformas que había

²¹¹ *Ibidem*, pp. 351-352.

²¹² *Ibidem*, p. 352.

iniciado Salinas, pero buscando que éste no ejerciera, como era su propósito, influencia alguna en su gobierno. Segundo, tratar de llevar adelante un programa político tratando de interpretar lo que había afirmado Colosio en diversos momentos. A este programa se le bautizó como “la nueva cultura democrática”. En éste se inscribieron desde la reforma del poder judicial, que buscó hacer de éste un ente autónomo e influyente en el equilibrio de poderes; una reforma política que consagró finalmente la autonomía del Instituto Federal Electoral y el intento de cambiar formas y procedimientos al interior del PRI. Por ello, todo lo que hizo Zedillo en el terreno político aparece como un fracaso completo a la vista de muchos analistas.²¹³

Al fin de cuentas, Ernesto Zedillo resultó candidato por exclusión. “La combinación de la rebelión chiapaneca y el asesinato de Colosio sirvieron para que el candidato priista sustituto, Ernesto Zedillo, pudiera articular una campaña política que explotó el miedo colectivo. La campaña se concentró en pedir al electorado que votará por la experiencia y por la paz. Y el electorado así lo entendió”.²¹⁴ Para Medina Piña (2017) estaba claro que

el “error de diciembre” —o la mayor devaluación del peso en la época contemporánea— será la marca distintiva histórica del gobierno de Zedillo. Ya sea que haya sido resultado de la inexperiencia o ingenuidad del nuevo mandatario o por culpa de Salinas, el hecho es que fue la inepticia en la implementación de la medida lo que finalmente condujo a una devaluación del doble de lo que hubiera sido necesario. Una devaluación que habría de desembocar en la devastación de la clase media mexicana y en la hipoteca de los ingresos fiscales por muchos años al absorber el Estado la cartera vencida de las instituciones bancarias y convertirla en deuda externa.²¹⁵

El problema de la devaluación consistió en la manera de comunicarla a los miembros del Pacto Económico. El presidente Zedillo, de gira por Sonora, tomó la decisión a distancia y los operadores en la ciudad de México fueron el secretario del Trabajo, Santiago Oñate y el secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche. El 19 de diciembre se citó a los miembros del Pacto Económico,

²¹³ *Ibidem*, p. 323.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 335-336.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 336.

pero se ubicaron en salones distintos a los representantes sindicales y a los empresarios, y se les informó por separado la decisión de ampliar la banda de deslizamiento del peso en 15 %, margen sin precedente entonces.²¹⁶

El gobierno de Zedillo representó el ascenso político de la tecnocracia política-financiera en el gobierno federal. Representa una paradoja que siendo un gobierno tecnocrático no haya manejado de forma oportuna y eficiente la gran devaluación de 1995. Ante la emergencia económica que se presentaba, la primera reacción del gobierno de Zedillo fue convocar y concertar un nuevo pacto con los sectores sindicales, partidos políticos y el ámbito empresariales, que llamó Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, suscrito por todos los sectores el 3 de enero de 1995. En el Acuerdo quedaron esbozados los aspectos generales del programa, así como los compromisos establecidos para el ajuste económico en materia de precios y salarios con el fin de evitar y contener un mayor impacto inflacionario del que ya se había producido.²¹⁷

Se prometió reducir el gasto público en 1.3 % del PIB. Y se anunciaron reformas legales para promover la afluencia de capitales privados nacionales y extranjeros a las áreas claves de la economía nacional tales como ferrocarriles, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones y servicios financieros. A la par el Banco de México asumía una política de altas tasas de interés que restringían drásticamente el crédito. Al fin de alterar con todo lo anterior un inconveniente déficit presupuestal, se puso en marcha la medida que mayor descontentó provocó entre la población: el incremento del IVA del 10 al 15 %. Finalmente, se negoció con el Fondo Monetario Internacional un paquete de apoyo de 47 mil millones de dólares —paquete que ayudó a armar el presidente William Clinton para superar la crisis económica— sujetando a México a las arduas condiciones que esa institución impone cuando otorga ese tipo de créditos.²¹⁸

Los efectos sociales y políticos que trajo consigo la devaluación de diciembre de 1994 fueron devastadores, para todos los sectores económicos y tuvo

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 339-340.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 340.

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 341-342.

un impacto regresivo en los grupos más vulnerables.²¹⁹ La población se vio afectada por el desmesurado aumento en los precios y el incremento del IVA, sin que tuvieran los estratos más pobres alguna retribución, más allá de una magra bonificación fiscal a los que ganaban entre dos y cuatro salarios mínimos. En este contexto surge el Fobrapoa:

Entre los pasos iniciales para contender con la devaluación, se anunció la contratación de tres mil millones de dólares con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a fin de fortalecer al sector bancario mexicano, con lo cual se instituyó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) para proveer capital de manera excepcional a las instituciones bancarias que lo necesitaran en el corto plazo, mediante la absorción de sus carteras vencidas. Con el tiempo el Fobaproa se convirtió en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

En agosto de 2006, en el boletín número 3396 de la Cámara de Diputados, “la Comisión de Investigación para la Protección al Ahorro Bancario dio a conocer su informe final en 783 cuartillas. De acuerdo con sus conclusiones de la comisión, el costo fiscal total del rescate bancario al 2004 era de un billón 79 mil millones de pesos en el programa de apoyo a ahorradores y 168 mil millones en el programa de apoyo a deudores”.²²⁰

En materia de Administración pública, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (en adelante PND 1995-2000) establecía el prototipo de servicio público para el fin de siglo en México: “Una Administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una Administración Pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático”.²²¹ Cabe destacar que en el PND 1995-2000 reaparece el viejo tema del fortalecimiento del federalismo con un nuevo

²¹⁹ *Ibidem*, p. 342. “Entre las clases medias, los patrimonios familiares se evaporaron bajo el fuego cruzado de los aumentos de las tasas de interés (que afectaron a los créditos hipotecarios y a las deudas a corto plazo en tarjetas de crédito) y del anatocismo, práctica que inmediatamente asumieron los bancos, con la abierta complacencia del gobierno, para resarcirse de pérdidas estimadas”.

²²⁰ *Ibidem*, p. 343.

²²¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

nombre de *nuevo federalismo*. El llamado nuevo federalismo se convirtió a lo largo de su sexenio en uno de los temas prioritarios, desplazando en importancia a la modernización administrativa, así como al de profesionalización, incluyendo el tema del servicio profesional de carrera. El proceso de prioridades se modificó por lo que el énfasis cambió también, pasando de la necesidad de descentralizar servicios, al de la reasignación de funciones entre los tres órdenes de gobierno, hasta enfatizar el del fortalecimiento de las haciendas locales.²²² Como menciona Castelazo (2011):

En la construcción de ese nuevo federalismo, es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los estados y municipios. Avanzaremos apoyados en la Constitución y las leyes a un nuevo Pacto Federal que responda mejor a los intereses y demandas de los ciudadanos, de las comunidades, los municipios y los estados. El nuevo federalismo debe ser construido en el marco de la reforma del Estado, pero podemos forjar consensos inmediatos para emprender acciones.²²³

Una acción destacada en materia de control externo en su gobierno fue la reforma para la creación de la Auditoría Superior de la Federación. El presidente Ernesto Zedillo afirmaba que “corregirá la errónea práctica de quien es fiscalizado también sea el fiscalizador; propiciará una rendición de cuentas a la nación que sea imparcial, transparente, convincente y confiable, el cual será un paso decisivo en contra de la lucha de la corrupción”.²²⁴ En lo político, algo que distinguió desde un principio el quehacer político del sexenio zedillista fue la ruptura de numerosos precedentes que constituían reglas esenciales del sistema político penosamente construido desde 1929. De acuerdo con Medina Piña (2017): “La estrategia fue concentrada en dos tácticas: tratar de cambiar al PRI para adecuarlo a la nueva cultura democrática que preconizaba Zedillo, y la manera de contener a su antecesor en la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari. Intentó ser el autor de una alternancia que pasara por la total derrota del PRI. Pero sus motivos

²²² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 199.

²²³ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 446.

²²⁴ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado*, op. cit., p. 347.

fueron bien intencionados, si bien ingenuos, dada la razón explícita que se esgrimía: la democracia”.²²⁵

Para Pardo (1991), el tema de la modernización administrativa en el gobierno de Ernesto Zedillo se inscribió en un periodo de transición, por un lado, ya que las propuestas modernizadoras se debatieron entre el reconocimiento de su importancia como propósitos autónomos, por otro lado, la subordinación a la que se vieron sometidas, particularmente en momentos de aguda crisis económica. “Los primeros años del presidente Zedillo estuvieron marcados por una grave crisis económica, lo que influyó de manera determinante en las primeras decisiones y en la configuración del nuevo gobierno, quedando la modernización administrativa atrapada por la urgencia económica, en clara tensión con elementos que buscaban una mayor autonomía”.²²⁶

Los primeros en cumplir la Ley —decía el presidente Ernesto Zedillo— deben ser los funcionarios públicos. La ciudadanía exige una conducta intachable, apego a la Ley, acciones eficaces y cuentas claras, “porque quieren estar seguros de que sus recursos son bien utilizados y aprovechados”. Por eso, su gobierno ha utilizado todos los medios que le confiere la Ley para vigilar que los servidores públicos actúen con honradez y de acuerdo a las normas.²²⁷ Un aspecto a destacar es que en la gestión de Ernesto Zedillo, se retoma la idea de contar con un servicio civil de carrera en el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap). El servicio civil de carrera era una vieja aspiración de la burocracia que había quedado truncada, por la oposición directa de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Para Pardo (1997): “El documento establecía la necesidad de contar con un esquema de carrera para los funcionarios que, además, garantizaría la estabilidad en los programas y que, al cambiar el gobierno, se pudiera aprovechar la experiencia y los conocimientos de los funcionarios y no interrumpir la operación administrativa”.²²⁸ Continuando con Pardo (1997):

²²⁵ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 347.

²²⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 197.

²²⁷ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 462.

²²⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 200-201.

La creación del servicio profesional implicaba reconocer la importancia que tenía el trabajo del servidor público y aseguraba que su desempeño honesto y eficiente fuera condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitiría establecer normas claras para que el ascenso estuviera basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culminara con una jubilación digna y decorosa. Un servicio profesional de carrera debería establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e inventivos basados en el mérito y la capacidad profesional.²²⁹

En el tercer informe de gobierno, en septiembre de 1997, el presidente Ernesto Zedillo reportaba que a la fecha se habían impuesto sanciones a 9 mil 665 sanciones administrativas y 959 sanciones económicas por un total de 418 millones de pesos a funcionarios que cometieron irregularidades. Se habían presentado 375 denuncias penales contra funcionarios o empleados de la administración pública federal.²³⁰

En forma resumida, se puede contemplar que la imagen que Ernesto Zedillo proyectó en policía siempre fue pequeña. Para Medina Piña (2017): “Desde el momento en que asumió la candidatura en suplencia, al momento en que entregó la Presidencia de la República a Vicente Fox, proyectó la imagen del modesto burócrata venido a más. Quizá le convenía a sus propósitos”.²³¹ En contraste con esa imagen, los estorbos políticos que le creó al PRI fueron aparentemente enormes, aunque al final del camino no se le pueda considerar el autor único y directo de la alternancia política.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)

El presidente Ernesto Zedillo propuso diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la exposición de motivos del 28 de diciembre de 1994, en la que señalaba que “comprende una propuesta realista, orientada hacia la conformación de un Gobierno más eficiente, más

²²⁹ *Ibidem*, p. 201.

²³⁰ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 472.

²³¹ Luis Medina Piña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-2000*, op. cit., p. 346.

promotor del desarrollo y, sobre todo, más justo y más comprometido”.²³² Las modificaciones implicaban diversos cambios en las atribuciones y facultades de las secretarías de Estado.

En primer lugar, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) coordinará las acciones a las comunidades indígenas; absorbe las atribuciones que tenía la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) relativas a la industrialización de la leche para ser distribuidas a familias de escasos recursos; la comercialización de bienes de consumo popular y al programa de subsidio a la tortilla. En segundo lugar, para contar con una secretaría de Estado que se encargue de modernizar y controlar las funciones administrativas, se realiza el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) a Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa. Este nombre tendrá un cambio a consideración de la Cámara de Diputados y queda como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

Dentro de las atribuciones se cuentan el contribuir a la modernización administrativa; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa; el manejo ordenado y transparente de los recursos públicos. Asimismo, la coordinación de los sistemas de control y de vigilancia que permita adoptar medidas para prevenir la corrupción, así como ejecutar los programas de gobierno con disciplina, austeridad y racionalidad. Cabe señalar, que también absorbe las atribuciones en materia inmobiliaria que correspondían a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública.²³³

Adicionalmente, la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se convierte en Secretaría de Energía “con plenas atribuciones en la planeación estratégica del sector; con funciones reguladoras que permitan establecer e instrumentar una agenda del cambio en la política y, con autoridad y capacidad ejecutiva para hacer más eficientes y competitivas

²³² Exposición de motivos de la 15ª reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994, en *Revista de Administración Pública*, p. 83.

²³³ *Ibidem*, p. 84.

las entidades públicas dedicadas a este ramo de la producción”.²³⁴ Otra modificación relevante fue la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como dependencia encargada de coordinar la administración y fomento el aprovechamiento de los recursos naturales, así como la protección al medio ambiente para un desarrollo sustentable.

Con la transformación de la Secretaría de Pesca en la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el Estado contará con mayores instrumentos para la ejecución de tareas relacionadas con la producción y promoción pesquera, tanto en el ámbito nacional como internacional. Igualmente, importante es el cuidado de los bosques, la fauna y la flora silvestre. En ese entonces, estas áreas han sido coordinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y por la Secretaría de Desarrollo Social. Con esta modificación se agrupan en un solo ámbito de competencia estas áreas del mayor interés público.²³⁵

Por último, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pasa a ser la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. El cambio supone cambiar el énfasis en la relación del gobierno con los productores de campo para dar paso a una decidida acción de fomento productivo.²³⁶ A mediados del sexenio se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyas funciones fueron desprendidas de la Procuraduría General de la República, elevándose a veinte el número de dependencias del Ejecutivo Federal. Para Carrillo Castro (2006): “Durante esta administración desapareció el último de los Departamentos Administrativos dependientes del Ejecutivo Federal, el que tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal, cuyo titular es ahora elegido por el voto directo de los ciudadanos que residen en la capital de la República, reduciéndose así el número a 19 el número de dependencias centralizadas dentro del Ejecutivo Federal”.²³⁷

²³⁴ *Ibidem*, p. 87.

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 41.

²³⁷ *Ibidem*.

Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)

El gobierno de Ernesto Zedillo, puso en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. El presidente Ernesto Zedillo anunció la puesta en marcha del Promap el 6 de mayo de 1996. En el Promap se señalaba que la reforma de la administración pública era necesaria en la medida en que la ciudadanía percibía que existía un desfase entre sus necesidades y demandas y las respuestas del gobierno.²³⁸ En el Promap: “[...] se contemplaba llevar a cabo tanto tareas pendientes que correspondían a esquemas tradicionales de administración, como contar con un sistema de carrera para los funcionarios públicos y con formas distintas de entender la evaluación y el control, otorgándole un mayor espacio a la sociedad en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, donde destacaban las nuevas tendencias”.²³⁹

Al iniciarse el gobierno del presidente Ernesto Zedillo la Secogef fue transformada en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam); se le encargó “la modernización, supervisión y el manejo de los procesos administrativos del sector público, esperando que identificara caminos para profesionalizar el empleo público”. Asimismo, el nuevo gobierno propuso como parte de su Plan de Desarrollo un programa específico identificado como Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (Promap):

El Promap partió de un diagnóstico en el que se reconoció que existía una desvinculación entre plaza y salario, lo que generaba un ambiente poco estimulante para mejorar los rendimientos. Alude también al problema de la capacitación que, junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades, había quedado como rehén de la política de protección salarial y se había convertido en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE

²³⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 205.

²³⁹ *Ibidem*.

para distribuir “beneficios” a quienes servían mejor como canales de apoyo al sistema, desvirtuándose su propósito original. El diagnóstico incluido en el Promap indicaba que el servicio civil prácticamente no existía en la administración central.²⁴⁰

Al Promap se le señalaron dos propósitos explícitos: “hacer más efectivas y eficientes a las organizaciones públicas, lo que aludía a los propósitos de modernización iniciados en los años ochenta. Y combatir la corrupción y la impunidad a través de mejores formas de promoción y desarrollo de recursos humanos y habilidades de los servidores públicos”. Dentro del Promap se planteó, como uno de los principales objetivos, el del subprograma titulado Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. La Secretaría de Hacienda sería la responsable de formular una propuesta para el servicio profesional de carrera y a la Secodam correspondería revisarla para ser aprobada por el presidente.

Esta situación generó problemas de coordinación que se convirtieron en un serio obstáculo para lograr una propuesta consensuada. Una cuestión importante en este esquema de profesionalización fue el énfasis puesto en el tema de la evaluación, que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Este plan incluía una detallada programación de las actividades que se tendrán que llevar a cabo para cumplir con el compromiso de contar con un esquema de servicio profesional de carrera; se establecía los finales de 1997 como fecha límite. No se tuvo el éxito esperado y el proyecto de ley y el sistema de servicio civil volvieron a quedar pospuestos.²⁴¹

El Promap contaba con un apartado de antecedentes en el que se recupera de manera general los esfuerzos realizados en el periodo comprendido de 1952 a 1994, que se identifican como propuestas de modernización

²⁴⁰ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, p. 614.

²⁴¹ *Ibidem*.

administrativas.²⁴² El programa se encontraba estructurado en cuatro subprogramas, como lo muestra la tabla 8:

Tabla 8. Subprogramas y líneas de acción del Promap

Subprogramas	Líneas de Acción
Participación y Atención Ciudadana	Desregulación Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias Definir estándares Difusión de servicios Programas de atención ciudadana Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias Mecanismos de participación social Presupuestar productos
Descentralización y/o Desconcentración Administrativa	Federalización Evaluación de delegaciones y unidades regionales Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
Medición y Evaluación de la Gestión Pública	Medición del desempeño
Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	Clima laboral Sistema de selección Actualización de conocimientos y habilidades Sistema de reconocimientos Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

Elaboración propia sobre la base del Promap.

El Promap aplica un nuevo lenguaje en la administración pública, porque tiene como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total. Tenía fortalezas y debilidades como programa de modernización. El Promap, tiene de manera clara dos etapas de implementación. La primera etapa abarca de mayo de 1996 a enero de

²⁴² María del Carmen Pardo, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, p. 2.

1998, realizada bajo el enfoque de *planeación estratégica* y *calidad total* como herramientas para el mejoramiento administrativo, tal como se muestran en la tabla 9.²⁴³ Por lo que corresponde a la segunda etapa que comprende de febrero de 1998 hasta finales de 2000. En esta última etapa se realiza bajo el énfasis en el *mejoramiento de procesos*, es decir, una derivación *sui generis* de la reingeniería de procesos, que como se verá más adelante no alcanza la categoría de reingeniería porque esta implica mayores alcances que los propuestos.²⁴⁴

Tabla 9. Etapas del Promap

Etapa	Descripción
Bases de coordinación	Firma de compromiso entre la Secodam y las dependencias para impulsar el Promap.
Taller de estándares	Los estándares son definidos internamente por personal de la dependencia.
Difusión pública de estándares	Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes.
Redefinición de estándares, incorporación de la voz del cliente	Los estándares son enriquecidos con la voz del cliente.
A. Planeación estratégica: nivel directivo	Cada Unidad Responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y sus proyectos.
B. Acciones de mejora: nivel operativo	Determinación de acciones de mejora por personal operativo.
Programa estratégico	La cartera de proyectos conforma el programa estratégico.
Medición	En esta etapa se mide y evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
Mejora continua	Formación de grupos de mejora continua para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.

Elaboración propia con base en el documento: Medición y evaluación de avances conforme al Promap. Guía técnica, p. 3.

²⁴³ Santiago Roel Rodríguez, *Estrategias para un gobierno competitivo. Como lograr administración pública de calidad. un nuevo paradigma.*

²⁴⁴ Santiago Roel Rodríguez, "Promap y proceso de cambio", ponencia, pp.4-5.

La propuesta modernizadora de Ernesto Zedillo puede considerarse como una ruptura con otras medidas administrativas de los gobiernos anteriores. Primero, destacó la necesidad de profesionalizar la función pública para garantizar la continuidad de programas y la estabilidad en los cambios de gobierno. Segundo, se justificaba la necesidad de adecuar los procesos y procedimientos, a los nuevos y complejos entornos internacionales. Tercero, la actualización de los servidores en el manejo de las nuevas tecnologías como las TIC. Cuarto, todo ello encaminado a contar con una administración más profesional, lo que implicaría el establecimiento de un código de ética del servidor público y un mayor compromiso para proporcionar un servicio mejor a la sociedad.²⁴⁵ Quinto, la introducción de nuevas técnicas de gestión privada —enfoco de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos— a la gestión pública. Sin embargo, “la propuesta de servicio civil se vio entorpecida por diferencias personales que si bien pudieron haber tenido su origen en la incorrecta distribución de responsabilidades entre las dos secretarías involucradas (SHCP y Secodam), fueron endureciéndose hasta convertirse en un obstáculo incluso de mayor peso”.²⁴⁶ De acuerdo con Pardo (1993): “El resultado final fue que el servicio civil fue desplazado por un conjunto de medidas administrativas que empezaron a introducir cambios graduales, pero que resultaron insuficientes para ‘profesionalizar’ en un sentido amplio, a la función pública”.²⁴⁷

“IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, Profesionalización de los Servidores Públicos”, (1998)

En el IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, celebrado en Avándaro, Valle de Bravo, Estado de México los días 20 y 21 de agosto de 1998, se reunieron tanto el INAP como los IAPs que formaban parte del sistema INAP como parte del proyecto de investigación “Profesionalización de servidores públicos locales en México”.²⁴⁸

²⁴⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 259.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 263.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 270.

²⁴⁸ INAP, *Profesionalización de los servidores públicos*, 1998.

Con la presencia de 29 IAPS se presentaron experiencias de los IAP de Baja California Sur, Chiapas, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas y San Luis Potosí. Además, que intervinieron el Director de Investigación de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien expuso la propuesta institucional de su dependencia. También acudió un asesor de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que presentó su postura para un servicio civil de carrera. Como se sabe, en el gobierno de Ernesto Zedillo, en el Promap existía el compromiso de la implementación de un servicio civil de carrera, que, por las posturas encontradas entre la SHCP, Secodam, FSTSE, entre otros. No obstante, el documento refleja las posturas sobre el servicio civil de carrera.

Privatización de empresas públicas en el zedillismo

El proceso de privatización continuó en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). En este periodo de Zedillo, la privatización del sector paraestatal se dio mediante la forma de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios del sector público, así como la venta de importantes activos.²⁴⁹ De acuerdo con Pérez Ramírez (2004): “En el primer semestre de 1995, el presidente Zedillo modificó la Constitución Política, para permitir la participación privada en comunicaciones por satélite, que antes estaba reservada para el Estado, y se aprobó una nueva Ley de Telecomunicaciones. En el mismo sentido, se encontraron los ferrocarriles, petroquímica, gas natural, aeropuertos y puertos. Lo anterior bajo la misma tesis de privatización: con la venta de paraestatales se elimina una de las principales fuentes del déficit fiscal: se reduce la aceleración en el crecimiento de precios; disminuyen las presiones sobre las tasas de interés, y se fomenta la repatriación de capitales, la inversión extranjera directa y una mejor estructura de la deuda pública”.²⁵⁰ Asimismo para Sánchez González (2010):

²⁴⁹ José Juan Sánchez González, *La privatización en México como retracción estatal*, op. cit., pp. 279-293.

²⁵⁰ Rigoberto Pérez Ramírez, *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*, p. 155.

De esta manera, del 1° de diciembre de 1994 al 31 de julio de 2000, concluyó la privatización de 111 entidades mediante los siguientes procesos: 31 a través de disolución, liquidación y extinción; 40 mediante la enajenación de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal o alguna otra entidad paraestatal; 3 vía transferencia a gobiernos estatales; 21 de conformidad a la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* que dejaron de considerarse como tales; y 16 mediante la vía de la fusión.²⁵¹

Durante este periodo —como una gran paradoja—, se autorizó

la creación de 78 entidades paraestatales: 7 empresas petroquímicas filiales de Pemex-Petroquímica, constituidas para aumentar la capacidad productiva de la industria petroquímica no básica con la participación del sector privado; 14 se crearon para fortalecer la presencia del Estado en actividades prioritarias y estratégicas; 52 se establecieron en forma transitoria para facilitar el retiro del sector público en actividades específicas a través de su posterior enajenación; y 5 entidades regularizaron su registro en el sector paraestatal. Cabe destacar que posteriormente, se dieron de baja 32 de las 52 entidades paraestatales que fueron creadas para facilitar su privatización.²⁵²

Zedillo Ponce de León menciona al respecto (2018):

Entre el 1° de septiembre de 1999 y el 31 de julio de 2000, concluyeron 32 procesos de desincorporación de entidades paraestatales, 15 mediante operaciones de venta de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal: Satélites Mexicanos; Grupo Aeroportuario del Pacífico; Servicios a la Infraestructura Aeroportuaria del Pacífico; y los aeropuertos de Aguascalientes, El Bajío, Hermosillo, Guadalajara, Manzanillo, Mexicali, Los Mochis, Morelia, La Paz, Puerto Vallarta, San José del Cabo, y Tijuana, todas S.A. de C.V.; 16 a través del proceso de fusión: Distribuidora Conasupo de Campeche, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz, El Bajío, Centro, Noroeste, Norte, Pacífico, Sur, Sureste, Metropolitana, Norte-Centro y Peninsular, todas S.A. de

²⁵¹ José Juan Sánchez González, *La privatización en México como retracción estatal*, op. cit., p. 290.

²⁵² *Ibidem*, p. 156.

C.V.; y una mediante el proceso de disolución y liquidación de Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.²⁵³

La concesión de los satélites Morelos II y Solidaridad I y II representó ingresos para el gobierno por 5 mil 300 millones de pesos. Las licitaciones del Ferrocarril del Noroeste y del Pacífico Norte le dejaron ingresos por 16 mil millones de pesos y la Administración Portuaria Integral (API), sólo en el caso de la concesión de Acapulco, implicaron ingresos por 480 millones de pesos. Las licitaciones para distribuir gas natural y proveer de energía eléctrica privada sumaron 4 mil millones de pesos.²⁵⁴

El total que obtuvo la administración de Zedillo en 1997, por concepto de concesiones y licitaciones de telefonía a larga distancia, distribución de gas natural y energía eléctrica privada, satélites, ferrocarriles y puertos, ascendió a 42 mil millones de pesos, equivalentes a 5 mil 300 millones de dólares. Menos de lo que pagó en 1996 por concepto de la deuda pública externa bruta, 7 mil 135 millones de dólares. De esta manera, el universo de las entidades paraestatales pasó de 248 el 1° de septiembre de 1999, a 219 el 31 de julio de 2000, de las cuales 175 se encuentran vigentes y 44 en proceso de privatización. De estas últimas sobresalen las administraciones portuarias integrales, los servicios aeroportuarios, las instalaciones de almacenamiento agropecuario y la Compañía de Subsistencias Populares, entre otras.²⁵⁵ Para González Gómez (2008):

El corolario de las malas políticas instrumentadas en el sector bancario era previsible desde mucho antes, la privatización bancaria se convirtió en desnacionalización. En mayo de 1999, el Grupo Financiero Santander Central Hispano adquirió al Grupo Financiero Serfín, el tercero en importancia en México, por 1 560 millones de dólares. En marzo de 2000 se formalizó la venta de Banca Inverlat al Scotiabank (canadiense); Bancomer pasó a formar parte del sistema Banco Bilbao Vizcaya en junio de 2000 por 2,400 millones de dólares. Mientras

²⁵³ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 163.

²⁵⁴ José Juan Sánchez González, *La privatización en México como retracción estatal*, op. cit., p. 372.

²⁵⁵ Rigoberto Pérez Ramírez, *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*, op. cit., p. 157.

que el Banco Nacional de México (Banamex) fue adquirido por Citigroup (Citibank) en el primer semestre de 2001 por 12 500 millones de dólares. Previamente, este mismo grupo había adquirido Banca Confía en agosto de 1999 por 250 millones de dólares. Con la venta de Banamex, cerca del 80 % del sistema bancario mexicano quedaba en manos de los extranjeros.²⁵⁶

En el sexenio de Zedillo se aceleraron las privatizaciones. De entre ellas, con un impacto social y presupuestal incuantificable, fue la privatización de la seguridad social. Ésta no tenía por objetivo la mayor y más amplia cobertura de las pensiones para la población, sino la transferencia de las cotizaciones de los trabajadores, desde el presupuesto público para el sostenimiento del pago a la población jubilada, hacia los bancos a través de la administración de fondos. De acuerdo con Correa (2012): “El cambio de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual implicaba que la cotizaciones de los trabajadores en activo, en lugar de ser recaudadas por el sistema de seguridad social para financiar el pago de las pensiones de los trabajadores jubilados, éstas se depositan en las administradoras de fondos, la mayor parte de ellas propiedad de los bancos extranjeros”.²⁵⁷

La burocracia en el periodo de 1995 a 2000: la modernización administrativa, entre la subordinación y la búsqueda de autonomía

La modernización de la administración pública influyó en el desarrollo de la burocracia mexicana. Gran parte del esfuerzo organizado a lo largo del siglo XX, se orientó hacia la estabilidad económica entendida como requisito indispensable para el desarrollo económico.²⁵⁸ A pesar de estos logros y esfuerzos para modernizar la administración pública, el sistema de patronazgo prevaleciente en las formas de caudillismo militar y el presidencialismo civil,

²⁵⁶ Marco Antonio González Gómez, *La política económica neoliberal en México (1982-2006)*, pp. 161-162.

²⁵⁷ Eugenia Correa, “Reformas económicas, soberanía y poder político”, en Ricardo Valero (coord.), *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*, p. 187.

²⁵⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, op. cit.*, p. 31.

impidieron un servicio civil de carrera que permitiera un sistema de méritos caracterizada por el ingreso mediante concurso de oposición, el perfil profesional, la experiencia y una carrera administrativa meritocrática.

Afirma Pardo (1993) que “la relativa autonomía que adquirió la administración pública, dio lugar a que la formación profesional de los funcionarios se hiciera cada vez más especializada, incluyendo códigos de comunicación distintos a los que habían existido tradicionalmente. Esta competencia profesional los alejó de los viejos mecanismos de negociación política, que hasta entonces se sustentaban en la estructura del partido en el poder (PRI)”.²⁵⁹ En realidad este avance en la importancia de profesionalización de la administración pública en ese período, no tuvo el avance deseado debido a que el patronazgo como el nombramiento discrecional seguía siendo vigente y solo se había avanzado en la especialización de ciertos cargos públicos.

La modernización administrativa entendida como un proceso de adecuación y ajuste que realiza el Estado para que las acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesaria,²⁶⁰ permite mostrar que la administración pública sea más considerada en este proceso, como elemento para limitar, controlar o contener el patronazgo. La circulación de las élites gobernantes se da cada vez más dentro de la administración pública. En los últimos tres gobiernos —GDO, LEA, JLP— fue claramente que era posible llegar a puestos de alta responsabilidad sin haber tenido ninguna militancia partidista. De esta manera:

La alta función pública ya no dependió del partido en el poder, pero sí los militantes, quienes adquirieron importancia según los resultados que alcanzan en la organización de campañas y elecciones, y en el control que tengan sobre los grupos corporativos y sindicales que integran al partido, lo cual no significa que puedan llegar a los altos puestos de la administración. Elemento importante para afianzar a los nuevos funcionarios fue la expansión de los organismos y empresas paraestatales, a los que se incorporó nueva tecnología, y donde los cuadros de altos funcionarios necesitaban capacitación especializada para

²⁵⁹ *Ibidem*, pp. 12-13.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 11.

atender sistemas complejos de funcionamiento y sustituir decisiones improvisadas por otras más consistentes.²⁶¹

En los países subdesarrollados, se establecieron instituciones políticas modernas: parlamentos, burocracias, partidos y empresas económicas. Se incrementó la urbanización, la alfabetización, los medios de comunicación de masa y la diversificación de los empleos. Asimismo, las bases tradicionales de las sociedades fueron debilitadas fuertemente. Pero surgieron grandes problemas y afloraron en un punto: la incapacidad de los sistemas políticos para mantener un crecimiento político autosustentado y establecer una organización institucional capaz de absorber los cambios con el mínimo de conflicto, clave de todo el proceso de modernización. Los cambios estructurales y sociodemográficos no pudieron ser asimilados por instituciones que no fueran suficientemente flexibles y diferenciadas, capaces únicamente de hacer frente a un número reducido de problemas. La modernización produjo desorganización social, más que estabilidad política. Había sido un fracaso,²⁶² de acuerdo con Pardo (1993):

Creció la brecha entre los funcionarios formados en los cánones tradicionales y los nuevos administradores. Ese desplazamiento contribuyó a otro: el de la estructura del partido en el poder por el órgano ejecutivo de gobierno y su burocracia. El ejecutivo se convirtió en el negociador político más eficaz, y para ello la administración pública le fue sumamente útil. Tampoco fue benéfica la importancia que adquirió la burocracia, porque su criterio rigió las relaciones de poder, pero la burocracia entró en serios conflictos al tratar de imponer su influencia en cuestiones que se consideraban prioritarias, lo que dio como resultado que aparecieran diversas burocracias que se enfrentaron para hacer valer puntos de vista y opiniones particulares.²⁶³

Este conflicto quedó de manifiesto cuando en el gobierno de Miguel de la Madrid no hubo acuerdo para incorporar la modernización administrativa

²⁶¹ *Ibidem*, p. 121.

²⁶² Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, p. 27.

²⁶³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., pp. 146-147.

como recurso autónomo y de utilidad en el proyecto gubernamental. Ante la gravedad de la economía nacional la modernización del aparato administrativo fue postergada. Prosiguiendo con las ideas de Pardo (1993):

En 1982 apareció de manera clara vinculada a programas de reordenación administrativa y a la necesidad de establecer el servicio civil de carrera, que permitiera a la administración tener autonomía respecto del proyecto político. También se le identificó con una tarea esencial postergada siempre en nuestra cultura administrativa: la evaluación de los programas gubernamentales. Esto fue imposible y, frente a los problemas de la crisis económica, la modernización administrativa volvió a quedar diluida y subordinada a las urgencias del momento.²⁶⁴

Las decisiones de modernización para la Administración pública en la década de 1980 mostraron que era necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación más especializada, de la que carecían los políticos tradicionales: incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprendible para el resto de los cuadros. Continuando con el análisis de Pardo (1993): “Esta ‘barrera’ dio oportunidad a los nuevos funcionarios de consolidar grupos burocráticos con un poder emanado de ese código particular de información que manejaban, lo que les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez más del sistema de promoción, que tradicionalmente había sido el partido en el poder (PRI)”.²⁶⁵

En 1982, se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que tenía entre sus objetivos poner en marcha un servicio de carrera. De acuerdo con Pardo (1993): “El presidente Miguel de la Madrid afirmó que se debería dar prioridad al establecimiento de un servicio civil, que fundado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”.²⁶⁶ Al parecer, el gobierno tenía en

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 147.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 120.

²⁶⁶ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, p. 610.

mente las limitaciones de medidas tomadas con anterioridad y no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto, como menciona Pardo (1993):

Primero, impulsó la idea de contar con un catálogo de puestos que corrigiera los problemas del que existía entonces, que tenían que ver con el hecho de que, dada su estrecha vinculación con el presupuesto, al asignar con una determinada clave los ingresos para las distintas categorías, resultaba demasiado flexible para hacer corresponder dichas categorías con los puestos y peor aún con los requisitos para ocuparlos. Además, el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, situación que se dejaba a la “buena voluntad” del jefe. El catálogo de puestos del gobierno federal de 1982 contaba con 1 600 fichas o cédulas de descripción de los mismos, agrupadas en 110 ramas que establecían las características que las identificaba.²⁶⁷

El sistema escalafonario definió todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluyó los requisitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la SPP se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio. En 1983, por acuerdo presidencial se constituyó, además, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se definió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal. Incluso se publicó un año después el *Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil*, en el que se especificaron su integración y funciones.²⁶⁸

La Comisión tuvo la específica encomienda de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban comisiones *ad hoc* encargadas de desbrozar el terreno. El presidente, en el momento de la instauración de la Comisión y a manera de explicación de por qué se incluía también el personal de base. Con el servicio civil de carrera habremos

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 610-611.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 611.

de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y, en consecuencia, a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y al país.²⁶⁹

Para 1984, se contaba ya con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones, formas para seleccionar aspirantes a las plazas, entre otros aspectos. Con este proyecto aprobado se aspiraba a contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo:

A pesar de disponer de un marco jurídico o de operación mucho más afinado que los anteriores y de que la FSTSE tuvo una participación formal, este propósito quedó frustrado y el argumento de mayor peso para impedir su concreción fue la por demás paradójica resistencia que opuso la misma FSTSE. Juan Pablo Guerrero sostiene que hubo dos razones para decidir darle esta participación formal a la FSTSE; la primera, fue que incorporar a los trabajadores de base implicaba hacer modificaciones a la LFTSE, y la segunda, que un cambio de esta naturaleza —por más paradójico que resulte— no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de estos trabajadores.²⁷⁰

En los hechos, no había condiciones para modificar la LFTSE. No puede dejar de señalarse que el deterioro económico por el que el país atravesó en esos años fue una razón importante para replantear las prioridades, teniendo que supeditar estos propósitos a la urgencia de la crisis económica. Continuando con Pardo (1993):

Antes de la crisis, los aumentos en el tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de la escala a lo largo de los años de trabajo. A partir de 1987, cuando empezaron a operar los llamados pactos económicos, vino el control sobre el alza de los salarios. Para contrarrestar las condiciones

²⁶⁹ *Ibidem.*

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 611.

de caída real de los salarios de los burócratas de base, el gobierno fue compactando la escala, aumentando los niveles inferiores y acercándolos a los superiores. Al mismo tiempo, se promovieron decididamente los retiros anticipados.²⁷¹

De hecho, en 1985 se llevaron a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado; así, desapareció la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial, cuyas funciones pasaron a la —a partir de ese momento a la Dirección General de Servicio Civil—, con lo que perdió tanto en atribuciones formales en peso político.

En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Carlos Salinas hay un evidente retroceso en materia de modernización administrativa, al menos en el discurso y en los hechos. Éste utilizó la modernización administrativa para legitimar sus decisiones, porque cuando desplazó el juego partidista y el debate en las cámaras no contó con procesos electorales y el voto ciudadano para esa necesaria legitimación.²⁷²

El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigió de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones. La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que se acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el cuerpo burocrático. En la relación de la administración pública y el sistema político de 1960 a 1980 privó el criterio burocrático porque la negociación política se trasladó al ejecutivo.²⁷³

En el periodo de 1960 a 1980, el criterio burocrático cambió porque la negociación política se trasladó al ejecutivo federal. Mientras que en el periodo (1982-1988), a pesar de que en esos años la urgencia provocada por la crisis económica hizo que, la modernización administrativa tuviera que verse subordinada a las necesidades de desarrollo, por encima de sus propias

²⁷¹ *Ibidem.*

²⁷² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, *op. cit.*, p. 13.

²⁷³ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, pp. 612-613.

necesidades de mejoramiento de la profesionalización de los servidores públicos. Para Pardo (1993), la modernización administrativa se confundió con la simplificación administrativa y se le identificó con recortes, austeridad, congelamiento, cancelación de plazas, y partidas presupuestales, que no responden necesariamente a mejorar los procesos administrativos, sino a problemas que surgieron con la crisis económica. El mejor ejemplo fue la reducción drástica del sector paraestatal como fue la privatización de las empresas públicas.²⁷⁴

La modernización administrativa se integró a las decisiones del ejecutivo como un elemento mediante el cual se podía alcanzar la legitimidad necesaria. Así, la normatividad se incorporó como el elemento racionalizador y después la planeación y la programación gubernamentales como primeros intentos que, además de imprimir rasgos racionales a la actuación del Estado, procuraban conciliar intereses. Estos intentos no fueron suficientes porque al politizarse la administración pública empezó la discusión en los propios cuerpos burocráticos en torno al proyecto político de los gobiernos; por eso también las reformas administrativas de distintas magnitudes representaron esfuerzos modernizadores en busca de más legitimidad.²⁷⁵

Pardo (1993) afirmaba que la burocracia también reconoció que existían cuadros cuyo ingreso, permanencia y separación estaban determinados por la negociación partidista-legislativa. Continuando con Pardo: “En cambio, otros eran por su peculiar vinculación con la administración pública no estaban sujetos a los cambios de la política. A estos cuadros también les interesó incorporar medidas modernizadoras para no quedarse rezagados en el terreno de la negociación política. Al profesionalizarse la burocracia se tendió a automatizar la administración pública, favorecer la eficacia y fortalecer con ellos sus métodos para negociar”.²⁷⁶

Una decisión importante en la centralización de las decisiones en la administración pública federal fue la desaparición de la Secretaría de

²⁷⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 18.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 21.

Programación y Presupuesto (SPP) y sus funciones fueron reasignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1992 se publicó el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para regresar a la Secretaría de Hacienda las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la recién desaparecida SPP. Se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y se añadió a la ley del ISSSTE la fracción que lo regula. Se volvió a reformar la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Ante la falta de una disposición que regulara el sistema de manera integral, fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos. Estas experiencias se pueden calificar de desiguales, pero introducen elementos para contar con cuerpos más especializados y profesionales.²⁷⁷

En el modelo de desarrollo estabilizador y de desarrollo compartido, se incrementó la intervención estatal mediante la creación y adquisición de nuevas empresas públicas, lo que provocó que el aparato administrativo se volviera complejo, de esta forma, la modernización empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales. Primero de manera moderada con ejercicios de programación y coordinación, y después, a finales del decenio de 1970, cuando se aceptó como parte importante del proyecto político en la era de las reformas administrativas. De acuerdo con Pardo (1993): “La modernización administrativa quedó entonces ligada al acuerdo en que determinado tipo de relaciones económicas favorecían al Estado para convertirlo en su organizador. Fue muy grave que ese arreglo no pudo hacerse con base en su verdadero equilibrio, sino que se fortaleció el sector que establecía las reglas de la negociación política: la burocracia”.²⁷⁸ En palabras de Pardo (2005):

El tema del servicio civil sólo se reintroduce como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

²⁷⁷ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, p. 613.

²⁷⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración pública, 1940-1990*, *op. cit.*, p. 12.

(OCDE), organismo al que se incorpora México durante ese gobierno. El proyecto se integró en uno más amplio, el identificado como Reforma del Estado. La federación de sindicatos propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base, encaminada a romper la rigidez de los tabuladores. Se firmó un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia. No se establecieron plazos, estrategias y programas para ponerlo en operación.²⁷⁹

El gobierno de Salinas se comprometió a impulsar el tema de servicio civil empezando con la revalorización de los salarios, incrementar las percepciones mediante la integración de áreas en las zonas de más baja remuneración, cuidando que no se rompieran los pactos, tanto en el congelamiento de los salarios como en las alzas moderadas. El sexenio salinista concluyó sin que se hubiera cumplido tal ofrecimiento, por lo que el servicio civil solo fue una promesa que no fue cumplida. Mientras que con la llegada del nuevo gobierno de Zedillo, ante la gran devaluación económica en los primeros 20 días de su toma de posesión, el servicio civil fue postergado indefinidamente porque las prioridades eran otras.²⁸⁰

Una primera característica que debe subrayarse es la dedicación que significa el servicio público tanto en términos del tiempo invertido como en el área en que se realizó. De acuerdo con Hernández Rodríguez (2000): “A los directores generales les tomó en promedio 11 años llegar a ese rango y a los subsecretarios 13, en ambos periodos. Larga estancia de trabajo ininterrumpido y exclusivo en el sector público, pues entre 75 % y 85 % de todos los funcionarios nunca intervino en los medios electoral y partidario. Estos dos factores indican que el servicio público se ha constituido en una verdadera profesión, si por ella se entiende la práctica permanente de una actividad. Los funcionarios cambian de puestos con mucha frecuencia: tuvieron en promedio cuatro o cinco cargos en el corto periodo de seis años”.²⁸¹ De acuerdo al estudio realizado por Hernández (2000), en su larga trayectoria

²⁷⁹ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, p. 613.

²⁸⁰ *Ibidem.*

²⁸¹ Rogelio Hernández Rodríguez, “Los altos mandos de la Administración pública mexicana”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, pp. 473-474.

profesional un funcionario, con un puesto de alto nivel en la alta burocracia política, había pasado por cinco puestos previos, que daban por resultado en promedio 15 años de experiencia acumulada en una misma área y en responsabilidades de distinto grado.²⁸²

Este sistema tradicional de promoción no respondía más a los merecimientos y experiencia del aspirante, sino al distinto grado de discrecionalidad que cada rango permite y que se encuentra determinado por la discrecionalidad del nombramiento del jefe superior, así como de la relación directa de los compromisos políticos adquiridos. Entre los niveles jerárquicos entre la dirección general y la subsecretaría existen diferencias respecto de las tareas que cada uno desarrolla: mientras que en la primera tiene más responsabilidades administrativas, en la segunda prevalecen las responsabilidades políticas. Continuando con Hernández Rodríguez (2000):

De ahí que no sea extraño que el titular no sólo busque cierta preparación burocrática en el candidato a subsecretario, sino también otras habilidades. Como se señaló, los mayores porcentajes de funcionarios cuyas trayectorias también incluyeron el adiestramiento electoral y partidario se registran entre los subsecretarios y no en los directores generales. Éstos reflejan carreras más estables y regulares y sus nombramientos obedecen más a sus méritos laborales que a sus vínculos personales o políticos.²⁸³

No obstante, lo anterior no impide que la discrecionalidad en la designación de individuos sin ninguna experiencia en el sector público aparezca y que prevalezcan los intereses partidarios o familiares. No es raro que en ocasiones, llegen a la función pública personas impreparadas y con déficit de formación profesional. En palabras de Hernández Rodríguez (2000): “Un porcentaje nada despreciable de funcionarios (18 % de subsecretarios y 20 % de directores generales) obtuvo el puesto sin contar con trayectorias en la administración pública, lo cual solamente puede explicarse por sus relaciones personales”.²⁸⁴ El descuido de los requisitos de un modelo burocrático de servicio civil de carrera, que impidieron al Estado mexicano estar

²⁸² *Ibidem*, p. 474.

²⁸³ *Ibidem*, p. 476.

²⁸⁴ *Ibidem*.

al día y responder a las exigencias presentes, se debió, entre otras cosas, al predominio que fue adquiriendo el Ejecutivo dentro de la negociación política. La celeridad en la decisión influyó en ello, pero también el espacio que fue cediendo el Legislativo, el cual, convertido en facultad reglamentaria, amplió la potestad normativa del ejecutivo, lo que implicó un proceso de centralización de poder. De acuerdo con Pardo (1993):

Otra consecuencia de ese fortalecimiento del ejecutivo fue el dominio que adquirió la burocracia al convertirse en intermediario privilegiado de gobierno y sociedad. La burocracia, como grupo estable y, en consecuencia, consolidado como categoría social, con sus propios mecanismos de permanencia y reproducción, sus métodos de selección y reclutamiento, de expulsión y rechazo, su condición de élite dirigente y hasta gobernante, estableció los mecanismos de control y supeditó los de participación.²⁸⁵

La burocracia concentró recursos institucionales, que le dieron fuerza en la negociación política, para subordinar así los poderes judicial y legislativo. Contó entre esos recursos con la fuerza legal, resultado de la normatividad promovida básicamente desde el ejecutivo. Continuando con Pardo (1993):

La burocracia concentró también el presupuesto necesario para tener una idea más clara de los recursos económicos con los que contaba el Estado, sobre todo cuando ya no fue posible seguir acudiendo al gasto público para responder a las necesidades sociales. La planeación podía haber servido para ordenar el ingreso y gastos públicos, pero no logró rebasar la coyuntura y el límite del periodo sexenal. Una explicación en la década de 1980, es que la administración pública mexicana puede entenderse especialmente por medio de la dimensión burocrática. Al incorporarse en el aparato administrativo mecanismos racionalizadores y controles más sistemáticos la han ido convirtiendo en un elemento que tiene vida propia, dentro del propio sistema político.²⁸⁶

²⁸⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 45.

²⁸⁶ *Ibidem*, pp. 46-47.

Las nuevas necesidades incentivaron la ampliación del radio de actividad del gobierno y al crecimiento en el sector de la economía nacional. Estos incrementos suponen un crecimiento correlativo de las capacidades gubernamentales. Requieren de personal más capacitado e instituciones bien organizadas y eficaces. Todo ello produjo la necesidad de aplicar una reforma política y administrativa que generalmente derivó en una expansión mayúscula de la burocracia y el establecimiento de un servicio civil de carrera. También la movilización social incide en la composición de la élite política, que toca por igual a sus funciones, forma de reclutamiento y comunicaciones.²⁸⁷ En palabras de Guerrero (1992):

La modernización administrativa se integró a las decisiones del ejecutivo como un elemento mediante el cual se podía alcanzar la legitimidad necesaria. La normatividad se incorporó como el elemento racionalizador y después la planeación y la programación gubernamentales como primeros intentos, además de imprimir rasgos racionales a la actuación del Estado, procurando conciliar intereses. Estos intentos no fueron suficientes porque al politizarse la administración pública empezó la discusión en los propios cuerpos burocráticos en torno al proyecto político de los gobiernos. Por ello, también las reformas administrativas de distintas magnitudes representaron esfuerzos modernizadores en busca de mayor legitimidad.²⁸⁸

El saldo del deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad para el desarrollo del empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación de su desempeño, muchos de los rasgos negativos para los servidores públicos, por ello para Guerrero (2003):

Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados como a los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado. En tanto los segundos, que detentan

²⁸⁷ Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, op. cit., p. 39.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 28.

cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inseguridad de empleo. Como consecuencia, el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de permanencia (tasa de rotación de personal) en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos.²⁸⁹

La profesionalización del servicio público en México es una preocupación recurrente a lo largo de sucesivos gobiernos. Llegó a ser promesa de campaña política y compromiso de gobierno en administraciones pasadas. La tarea fundamental de profesionalizar puede entenderse como el conjunto de reglas que permitan contar “con servidores públicos capaces, responsables, honestos y eficientes y que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno”.²⁹⁰

En nuestro país, el mayor grado de profesionalización de los servidores públicos permite sostener que el servicio civil de carrera forma parte de la última etapa de la modernización administrativa, debido a que existen las condiciones objetivas para su puesta en marcha en el siglo XXI.²⁹¹ Incluso las condiciones en las que surgió el servicio civil para suprimir el *spoils system* de los Estados Unidos y la instauración del *Civil Service* en el Reino Unido, coincide con las características de México, aunque en nuestro caso siguió prevaleciendo la facultad presidencial de seguir nombrando libremente a los servidores públicos.²⁹² La profesionalización del servidor público se encuentra vinculada a la modernización administrativa. De acuerdo con Pardo (1993): “La importancia que adquirió la modernización administrativa dio lugar a que se plantearan la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran

²⁸⁹ Omar Guerrero *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, p. 30.

²⁹⁰ María del Carmen Pardo, “La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente”, en *Revista IAPEM*, p. 61.

²⁹¹ José Juan Sánchez González, “Servicio civil de carrera y profesionalización del servicio público en México”, en José Juan Sánchez González (coord.), *Revista del Colegio*, p. 17.

²⁹² José Luis García Ruiz, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, p. 22.

el ingreso y la permanencia de lo más aptos, sin consideraciones de otro tipo (político)”.²⁹³

La modernización de la Administración Pública en el gobierno de Ernesto Zedillo estuvo incluida como propósito de carácter general en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), como había sucedido en los gobiernos anteriores de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, pero no se cumplió. La relevancia del *Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap)*, es que por primera vez, en forma explícita, un programa sectorial tenía previsto claras tareas de profesionalización, mejora de los servicios públicos y la introducción de nuevas técnicas administrativas gerenciales para modernizar la gestión pública. De acuerdo con Pardo (2003):

El Promap pretendía establecer una administración más profesional, lo que implicaría el establecimiento de un código de ética del servidor público y un compromiso para proporcionar un mejor servicio a la sociedad. El Plan incluía también la necesidad de modernizar los sistemas de control, volviéndolos más autónomos y reforzando su capacidad técnica; estos puntos incorporaban elementos novedosos, al menos de manera formal, como el de rendición de cuentas.²⁹⁴

Este periodo destaca porque la agenda de mejora administrativa fue reconocida como un propósito del que podría derivarse acciones que incidieran en un mejor rendimiento y desempeño de la administración pública y de sus funcionarios, así como en la prestación de mejores servicios públicos. En términos conceptuales, esta situación implicó el hecho de que la modernización administrativa respondiera a dos tendencias: por un lado, a la tradicional y, por el otro, a la englobada en el enfoque identificado con la nueva gerencia pública.²⁹⁵ Por ello, Pardo enfatiza (2009): “El punto de inflexión

²⁹³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, op. cit.*, p. 146.

²⁹⁴ María del Carmen Pardo, “La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?”, en *Foro Internacional*, pp. 192-193.

²⁹⁵ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública*, p. 105.

ocurrió en 1995, con la elaboración de un programa ad hoc diseñado para modernizar la administración pública, conocido por sus siglas como Promap y cuyos objetivos eran dotar de eficiencia a la administración y combatir la corrupción. No obstante, de nuevo, la autonomía de la modernización quedó relegada ante otros imperativos, principalmente de carácter económico y político”.²⁹⁶

Desde su toma de posesión, el presidente Zedillo estableció en sus planes para modernizar la administración pública mediante dos acciones relevantes. Primero, propuso el cambio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), en una entidad a la que de manera explícita se le encargaba del desarrollo de la administración pública.²⁹⁷ Segundo, con el Promap como programa sectorial de modernización de la administración pública se introducen nuevas técnicas gerenciales al sector público y se impulsa un modelo de servicio civil de carrera que por diversas causas no pudo consolidarse. En palabras de Pardo (2003):

La tarea modernizadora se incluyó en el PND bajo el rubro de “Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública”, en el que se señalaban como tareas: la promoción de la descentralización administrativa; y la profesionalización de los servidores públicos, propósito que implicaba la conformación de un servicio profesional de carrera que garantizara que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal.²⁹⁸

Una segunda forma de modernización fue la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que tuvo implicaciones en la reorganización de la Administración Pública federal. Los aspectos relevantes de esta reforma implicaban una profunda reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), facultándola para la atención de los grupos marginados, avanzar en la superación de la pobreza, así como el propósito de que toda la

²⁹⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, p. 17.

²⁹⁷ María del Carmen Pardo, “La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?”, *op. cit.*, p. 192.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 193.

población tenga acceso a los satisfactores básicos de nutrición, salud, educación y vivienda.²⁹⁹ Para Rives (2009):

Se concentra en una dependencia el manejo de los recursos naturales, medio ambiente y pesca, para un desarrollo sustentable. Mientras que el papel del Estado en materia de energía, tanto como propietario de medios de producción como autoridad reguladora, se desarrollará desde la Secretaría de Energía atendiendo al contexto mundial, a la planeación estratégica de ese sector de actividad económica. La producción del campo se impulsaría desde una dependencia globalizadora creada al efecto, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. A la función de contraloría se le adicionó lo relativo al desarrollo administrativo orientado a las acciones de descentralización, desconcentración, simplificación, evaluación, normatividad para adquisiciones, entre otras. También se dispuso, en la reforma de diciembre de 1994, que el Procurador General de la República, ya no fuera más el Consejero Jurídico del Presidente de la República, creándose en su lugar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.³⁰⁰

Dentro de la modernización de la Administración pública federal destacaba la importancia en el control interno. De ahí que se modificara el perfil de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), dando origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). Este cambio ocurrió el 28 de diciembre de 1994, cuando no había pasado un mes de que Ernesto Zedillo hubiera asumido la Presidencia. La Secodam tendría atribuciones en relación con el sistema de control y evaluación gubernamental; la inspección del ejercicio del gasto público federal; su congruencia con el presupuesto de egresos; el establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración pública federal; la recepción y registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la Administración pública federal, entre otras.

²⁹⁹ Roberto Rives, *La administración pública en México en su bicentenario*, op. cit., pp. 400-401.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 394.

Otras adecuaciones administrativas fueron que se integraron atribuciones en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que se encontraban en las secretarías de Pesca, de Desarrollo Social y de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta última dependencia asumió responsabilidades de desarrollo rural, y cambió su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social se hizo cargo de las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, relativas al aseguramiento de la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico a la población de escasos recursos. Las responsabilidades que correspondían a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal relacionadas con el área de minas, pasaron a ser competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con lo que se limitó su ámbito exclusivamente al sector energético, derivándose de ahí su nueva denominación, Secretaría de Energía.³⁰¹ De acuerdo con Hernández Rodríguez (2003):

En la Administración pública federal, el gabinete de Zedillo estuvo integrado por 34 funcionarios de los cuales 15 tuvieron trayectorias exclusivamente y siete ocuparon un sólo cargo en el partido, circunstancialmente o en el antiguo IEPES del PRI. Frente a esta abrumadora mayoría de funcionarios, solamente nueve transitaban por las tres áreas formativas, hasta entonces únicas (administrativas, electoral y partidaria); dos más nunca antes tuvieron alguna experiencia pública y uno, sorprendentemente, era diputado federal del PAN. Un gabinete numeroso, complejo y con evidente falta de integración. Zedillo no sólo integró funcionarios con carrera en el sector público sino con una mínima experiencia de trabajo: 11 tenían no más de 13 años de servicio activo, 8 entre 14 y 18 años, y 13 más con 20 años de experiencia política.³⁰²

A pesar de todas las diferencias entre la élite tecnocrática y la tradicional, ni De la Madrid ni Salinas se encerraron en su equipo para cubrir las renuncias. La forma de rotación en nombramientos fue diferente en el gobierno de Zedillo por lo una comprobación más de su desconfianza en la élite priista,

³⁰¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 227.

³⁰² Rogelio Hernández Rodríguez, "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", *op. cit.*, p. 47.

convirtió su gabinete en un “grupo exclusivo” que circulaba sus secretarios prácticamente a cualquier puesto disponible. Por ejemplo, de los 25 cambios, en nueve recurrió a los mismos funcionarios que lo mismo pasaron de Comunicaciones y Transportes y de Relaciones Exteriores a Hacienda; de Agricultura a Gobernación; de Reforma Agraria a Educación Pública; de la Procuraduría de Justicia a Trabajo o Salud. Un indicador de que la nueva élite no fue capaz de renovarse para alimentar los gobiernos que pretendían la modernización.³⁰³

En el gobierno de Ernesto Zedillo, el tema de la modernización administrativa puede caracterizarse de una etapa de transición. Primero, porque las propuestas de modernización se debatieron entre el reconocimiento de su importancia como propósito autónomo para la modernización administrativa; segundo, la subordinación política en la que se vieron sometidas, particularmente en momentos de una aguda crisis económica, por lo que no pudieron concretarse.³⁰⁴ En el transcurso de seis años en el gobierno de Zedillo, el énfasis cambió, pasando por varias etapas: de la necesidad de descentralizar servicios, a la de reasignar de mejor manera las funciones entre los tres órdenes de gobierno y hasta enfatizar el fortalecimiento de las finanzas locales.

³⁰³ *Ibidem*, p. 54.

³⁰⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 197.

Sexta parte

La burocracia en la modernización administrativa y la cuarta transformación

XI

Burocracia y profesionalización en la alternancia política del siglo XXI: ¿una nueva modernización administrativa gerencial? (2000-2012)

El principio del funcionariado fue desde un principio un acto político que ocupaba su lugar en un campo de batalla en el que se ponía en juego el control del ejercicio del poder, su cuestionamiento puede analizarse como un medio político para reducir el poder que la burocracia, en razón misma de su estatus, habría acaparado y habría utilizado con fines, hoy incompatibles con los desafíos económicos que los Estados, en situación de competencia, deben enfrentar.¹ Los rasgos primigenios del Estado son necesariamente elementos de modernidad, pues el Estado, en sentido estricto es la organización de dominación peculiar de la modernidad. La modernización política se caracteriza por la capacidad de los Estados por

¹ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al estado en francia, gran bretaña y estados unidos: siglos xviii a xx*, p. 21.

absorber cambios continuos, para generar la transformación dentro de su interior, para alcanzar un desarrollo autosustentado.²

La burocracia puede ser vista como el espejo en el que, en cada momento de su historia, se refleja la sociedad de que ella surgió. Para Dreyfus (2012), esto implica recurrir a la historia política, en el seno de la cual se inserta y actúa, interesadas en las formas que asume el poder, incluyeron la cuestión administrativa en sus reflexiones y a las transformaciones sociales que contribuyeron a remodelar las prácticas institucionales.³ Por ello, “el estatus del funcionariado, caracterizado en cada país por garantías y obligaciones particulares, no es el resultado de políticas voluntaristas inspiradas por la investigación de una racionalidad maximizada: es el producto singular de factores múltiples y a menudo contradictorios”.⁴

En el periodo 2000-2012 que abarca los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) conocido como la *alternancia política* o *transición democrática*, la creación del Servicio Profesional de Carrera (2003) permite un mayor grado de autonomía técnica y limita el patronazgo en un segmento de la burocracia de *confianza*. La modernización administrativa avanza con este proceso del SPC ya que la profesionalización de la burocracia, le da legitimidad e identidad gremial como cuerpo de servidores públicos al servicio del Estado. En este proceso hay contraste entre las dos administraciones. Mientras que en el gobierno de Fox se impulsan: el Modelo de Innovación Gubernamental; la Agenda de Buen Gobierno (ABG); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000); La Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002); La Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003); la creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003); el diagnóstico para una reingeniería en el servicio público, SHCP-SFP, (2004); y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006). Por el lado del gobierno de Calderón algunas acciones fueron: el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); el Presupuesto Basado en Resultados (PbR); el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); la Ley Orgánica de la

² Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, p. 116.

³ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX, op. cit.*, p. 22.

⁴ *Ibidem*.

Administración Pública Federal (2006); la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009); y el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012).⁵

Una característica del servicio público en México era que, hasta hace poco, no se había contemplado una carrera administrativa meritocrática. Un problema más reside en que esa carencia era añeja, produciendo como secuela una deficiencia acumulada., en lo relativo a la profesionalización de la burocracia. De acuerdo con Guerrero (2011):

Se debe añadir que nuestro país fue el laboratorio del desmantelamiento de una carrera administrativa ancestral, hecho perseverante por liberales y conservadores, por centralistas y federalistas, y por nacionalistas y “vende patrias”. En fin, por mexicanos que, pasando en forma radicalmente distinta sobre los grandes problemas nacionales, sí concordaron completamente en el propósito de aniquilar el servicio civil.

En México, la carrera administrativa fue desterrada y luego proscrita por muchas décadas. En ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del sistema de botín.⁶

A finales del siglo XX, el Promap en la gestión de Ernesto Zedillo propuso establecer el servicio profesional de carrera en la administración pública federal. Se trataba de una carrera administrativa general para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público. Desafortunadamente, no se dieron los pasos decisivos para establecerla. Diversos actores se opusieron a un servicio civil de carrera porque consideraban que no permitiría la profesionalización del personal de base, aunque en realidad se oponían a acabar con el sistema de botín y de despojo, formas tradicionales del patronazgo. Por ello, Guerrero (2011) menciona:

⁵ Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*. En este capítulo se retoman algunos de los capítulos de esta obra para explicar los cambios en la burocracia, la modernización y el patronazgo en México.

⁶ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 353.

A partir de 1997 ya se habría evaluado las aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciado una selección rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Previamente se habrían establecido cursos de capacitación para desarrollar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos ocupados, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. En fin, se habrían cubierto las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades y aplicando los criterios del perfil deseable, de mérito y de capacidad. Tal era el escenario cuando se expidió la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (2000) y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003). Fenecía el siglo XX y nacía el XXI.⁷

En el último año del siglo XX fue expedida la Ley del Servicio Público de Carrera del Distrito Federal, destinada al establecimiento del servicio civil en la Ciudad de México, el 13 de junio de 2000. Sin embargo, luego de ser aprobada por la Asamblea de Representantes, de inmediato e inexplicablemente fue suspendida su implementación. De acuerdo con Guerrero (2011): “Se trataba de una disposición expresamente preparada para establecer y normar el servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal. Tres años después, el gobierno federal expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003), cuya vocación existencial esperaba era revertir la situación señalada, luego de más de un siglo y medio de vida ininterrumpida”.⁸

La visión razonada de lo que debería ser la función pública se fue elaborando progresivamente, bajo la influencia de varios factores, y durante la segunda mitad del siglo XIX en las democracias de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, se concreta con reformas que, a pesar de sus efectos inmediatos generalmente modestos, marcan un viraje en la concepción del servicio del Estado,⁹ y el papel de la burocracia en la consolidación de sus sistemas democráticos. Para Dreyfus (2012):

⁷ *Ibidem*, pp. 354-355.

⁸ *Ibidem*, p. 355.

⁹ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: Siglos XVIII a XX, op. cit.*, p. 153.

Pareciera que las metas del interés general del Estado deben asegurar sólo pueden ser realizadas concretamente si el personal administrativo posee las cualidades necesarias para el cumplimiento de esas tareas. Pero si el reclutamiento de los funcionarios debe ser realizado sobre la base del mérito, la organización de las carreras profesionales se revela igualmente necesaria: por un lado, para incitar a los candidatos a entrar en la función pública y, por el otro, para garantizar, gracias a la permanencia de su personal, el buen funcionamiento del servicio público.¹⁰

Durante la segunda mitad del siglo XIX, va quedando claro que el buen funcionamiento de la administración pública y su capacidad para cumplir sus misiones, que se amplían considerablemente, dependen directamente de la calidad de su personal y de la regularidad de su acción en el tiempo. “La profesionalización de la función pública implica que aquél sea reclutado en base al mérito y que las carreras estén organizadas. Pero, al postular que las modalidades de reclutamiento y de ascenso, los motivos que permiten poner fin a las funciones, así como las garantías y obligaciones que se vinculan al servicio del Estado deben estar gobernados por reglas impersonales, los promotores de las reformas confían romper el vínculo que habían establecido los políticos con los funcionarios”.¹¹ Mientras que en el proceso de alternancia política (2000) se puede afirmar —dice Pardo (2009)— que la modernización administrativa adquirió su dirección propia, pero ligado a comportamientos y valores empresariales privados, en la gestión de Vicente Fox que si bien ofrecían vías para insertarse a las exigencias de la globalización, alejada a la administración pública del *ethos* del servicio público, privilegiando los resultados cuantitativos sobre impactos y beneficios sociales.¹²

El patronazgo es un signo del sistema político mexicano, al menos desde 1920. Incluso después de la transición a la democracia y la creación del primer sistema de servicio profesional de carrera a principios de la década en el año 2003, los nombramientos discrecionales se han mantenido comunes en la administración pública federal. Por lo tanto, “el patronazgo ha sido, históricamente, parte integral de los procesos de contratación, promoción y

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem*, p. 179-180.

¹² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, p. 17.

despido del sector público de México. Ha sido, también, uno de los medios por los cuales la corrupción (en este caso por medio de “la captura de puestos públicos”) se ha extendido en los gobiernos del país”.¹³

La transición a la democracia trajo consigo algunos cambios importantes en el sistema político-administrativo y, por ende, en las prácticas del patronazgo. La llegada de un nuevo partido al gobierno federal por primera vez en el 2000, el Partido Acción Nacional (PAN), cambió la dinámica política tanto entre los poderes federales, como dentro del poder Ejecutivo. Rápidamente fue necesario promover un papel más activo e independientes de los poderes Legislativo y Judicial, para que el esquema de contrapesos pudiera preservar un sistema de transición conseguido tras años de lucha político-electoral y de construcción institucional.¹⁴ De acuerdo con Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023): “[...] la política multipartidista proporcionó una variación importante al sistema de patronazgo, si bien no terminó por eliminar la forma arraigada de politización en la administración federal. Con la apertura democrática, diversos actores de la sociedad civil comenzaron a adquirir importancia en los debates públicos sobre varios temas de política, como la libertad de información, el control de la pobreza, la lucha contra la corrupción y la reforma del servicio civil”.¹⁵

En 2003, uno de los cambios más significativos fue la creación del servicio profesional de carrera (SPC), el primer sistema meritocrático en la administración pública federal. Con la alternancia política de la década de 2000, la diversidad política recuperó interés entre diferentes grupos políticos y sus respectivas agendas. Tanto miembros del partido de gobierno como de los diferentes grupos y partidos de oposición introdujeron sus propias iniciativas de ley de servicio civil en abril de 2003. De manera complementaria, en 2004 se publicó el reglamento para guiar la implementación del SPC.¹⁶

En este capítulo describimos el patronazgo presidencial en la era pos neoliberal en un proceso de alternancia política que lleva al poder a Vicente

¹³ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, p. 146.

¹⁴ *Ibidem*, p. 152.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 153.

Fox Quezada (2000-2006) derrotando al PRI que había gobernado por más de 70 años. Uno de sus mayores logros fue la creación del servicio profesional de carrera en México (2003-2004) con lo que la burocracia comienza a reafirmar su autonomía técnica. También se describe al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) como parte de esta continuidad sin grandes cambios en lo administrativo y con un régimen dedicado al combate a la delincuencia. Aunque provienen del mismo partido político existe un marcado contraste en el énfasis en la administración pública, su modernización, la creación de un Servicio Profesional de Carrera y entre sus programas de modernización. La importancia que tuvo la burocracia en ambos gobiernos se muestra por las acciones llevadas en cada gestión bajo la tutela de la Nueva Gerencia Pública (NGP). No hubo continuidad y los resultados son muy claros en ambos gobiernos. Mientras que en el gobierno de Fox hubo una gran cantidad de acciones para la modernización administrativa, en la gestión de Calderón, aunque se llevaron algunas actividades puede afirmarse que prevaleció un estancamiento en la modernización administrativa.

También en el capítulo se describen las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000 y 2006); modificaciones a Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002); Creación de un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004) y de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003). Los programas de modernización administrativa como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006); y el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012). En esta etapa la burocracia comenzó a lograr su relativa autonomía técnica por lo que se realizaron avances en la profesionalización de los servidores públicos y la creación del Servicio Profesional de Carrera.

La administración pública en el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006)

El 2 de julio del año 2000, los ciudadanos fueron autores y testigos de un día histórico en la construcción de la naciente democracia mexicana, ya que en esta fecha se llevó a cabo la elección presidencial para el encargo

2000-2006. Elección en la que, por primera vez, después de más de 70 años de gobierno de un partido hegemónico, la voz ciudadana hizo sentir su fuerza electoral y eligió como jefe del Ejecutivo a Vicente Fox Quezada proveniente del PAN. Vicente Fox Quezada fue elegido presidente de la República en un contexto de intenso clima político e inestabilidad institucional, dado que se convirtió en la cabeza de un cuerpo administrativo poco coherente y con limitadas conexiones respecto de las nuevas dinámicas y exigencias democráticas de la ciudadanía. De hecho, la estructura institucional tradicional que heredó y había dejado sentir sus fisuras desde principios de la década de 1980, debido a la limitada correlación que tenía con una sociedad cada vez más exigente del espacio público.¹⁷ De acuerdo con Mayer Serra y Hernández (2002):

La derrota del PRI en las elecciones presidenciales del 2000 marca el fin de un largo periodo en la historia política de México. La alternancia de partidos en la cabeza del Poder Ejecutivo encierra el potencial para transformar prácticas y convenciones políticas profundamente arraigadas tras décadas de dominio unipartidista en México. Existe también un significativo elemento de continuidad en los resultados de las elecciones presidenciales del 2000. El partido de oposición que derrotó al PRI, el Partido Acción Nacional (PAN), llevaba 60 años participando de manera regular en los procesos electorales.¹⁸

La alternancia política del 2 de julio de 2000 hizo entusiasmar a muchos con la esperanza de una transición democrática en el país. Las expectativas políticas eran muchas pero en el corto tiempo sobrevino el desencanto y la frustración. La etapa competitiva en lo electoral produjo dos procesos en las oficinas del Poder Ejecutivo: primero, nuevos servidores públicos provenientes de entidades y municipios de extracción panista; y segundo, algunas estructuras y prácticas políticas del *ancien régime* quedaron incólumes, no

¹⁷ Maximiliano García Guzmán, “El papel de la Administración Pública en los Procesos de Democratización en México. Una Nueva Institucionalidad para la Alternancia Política Presidencial”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, pp. 672-673.

¹⁸ Carlos Elizondo Mayer Serra y Benito Nacif Hernández, “La lógica del cambio político en México”, en Carlos Elizondo Mayer Serra y Benito Nacif Hernández (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, p. 8.

cambiaron inmediatamente. El nuevo gobierno de Vicente Fox debía enfrentarse a la acumulación de rezagos agravados, problemas estructurales y remanentes históricos; entre éstos se pueden mencionar los siguientes: déficit de crecimiento económico; la lacerante desigualdad social; y prevalencia de estructuras autoritarias.¹⁹ De acuerdo con Arias Marín (2012): “La tarea histórica mayor del primer gobierno de la alternancia era la transformación de las bases institucionales del Estado mexicano, a partir de la conducción y arbitraje de un pacto democrático entre las élites políticas. El fracaso fue rotundo y como resultado se mostraron temprana y peligrosamente síntomas de franca regresión autoritaria”.²⁰

La primera vez que un partido de oposición consiguió un triunfo oficialmente reconocido en elecciones de gobernador fue en 1989.²¹ Eso trajo también una novedad. Por primera vez en la historia reciente del país ningún partido tendría mayoría absoluta de senadores, algo similar a lo que había ocurrido en la Cámara de Diputados en 1997 y que fue refrendado en 2000. De acuerdo con Woldenberg (2012):

Vicente Fox obtuvo casi 16 millones de votos (42.52 % del total), mientras que Francisco Labastida llegaba a 13.6 millones de votos (36.10 %) y Cuauhtémoc Cárdenas, 6.3 millones (16.64 %). Mientras que las votaciones para integrar el Congreso fueron más cerradas. Para la Cámara de Senadores la votación porcentual de las principales coaliciones y partido fue la siguiente: Alianza para el Cambio (AC) 38.11; PRI 36.74; y AM 18.85. Y para la Cámara de Diputados los porcentajes fueron: AC 38.23; PRI 36.91; y AM 18.09. La nueva composición del Senado fue la siguiente: PRI 60; PAN 46; PRD 15; PVEM 5; PT 1; y CD 1. Y en la Cámara de Diputados los números fueron los siguientes: PRI 211; PAN 206; PRD 50; PVEM 17; PT 17; CD 4; PSN 3; y PAS 2.²²

¹⁹ José Juan Sánchez González, *Administración y reforma del Estado en México*, op. cit., p. 389. Para la elaboración del presente capítulo fueron retomados algunos fragmentos publicados en la obra, mismos que apoyan la argumentación de la burocracia y la profesionalización.

²⁰ Alan Arias Marín, *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno*, p. 9.

²¹ Carlos Elizondo Mayer Serra y Benito Nacif Hernández, “La lógica del cambio político en México”, op. cit., p. 9.

²² José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, p. 135.

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de julio de 2000 llevó al poder al Partido Acción Nacional (PAN) y puso fin al monopolio que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había mantenido sobre la presidencia de la República desde el año de 1929. La continuidad de este partido fundado en 1946 con sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1929) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1938).²³ De acuerdo con Loaeza (2003): “El triunfo de Fox tuvo el concurso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que formó con el PAN la Alianza por el Cambio y aportó el 5 % de casi 43 % que le aseguró la presidencia de la República al candidato panista. Este porcentaje no es irrelevante si se considera que el priista Francisco Labastida obtuvo 37 % de los sufragios”.²⁴

La Administración pública de este periodo no estuvo exenta de dificultades, particularmente porque las reformas estructurales necesarias (hacendaria, energética y laboral) no encontraron putos de acuerdo en otras esferas de decisión, como en el Congreso de la Unión. En efecto, el gobierno de la República se situó en un panorama hasta entonces inédito: un gobierno surgido de la alternancia política que operaba con un entramado institucional diseñado no para dar cabida a los procesos democráticos, sino para minimizarlos en aras de un procesamiento rápido en los problemas surgidos en la sociedad. Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006 han sido las más reñidas y, por tanto, las más impugnadas de la historia del país. Se trata de un periodo de alternancia política con un mayor nivel de participación ciudadana. En parte por los canales institucionales abiertos y reconocidos desde el sexenio de Vicente Fox, tales como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el Servicio Profesional de Carrera, el fortalecimiento en las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la creación de órganos de evaluación como el Co-neval, entre otros.²⁵

²³ Soledad Loaeza, “Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000”, *Foro Internacional*, p. 71.

²⁴ *Ibidem*, p. 72.

²⁵ Maximiliano García Guzmán, “El papel de la Administración Pública en los Procesos de Democratización en México. Una Nueva Institucionalidad para la Alternancia Política Presidencial”, *op. cit.*, pp. 686-687. La contienda política real se situó entre el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón y el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador. En este contexto en el que inicia el segundo gobierno federal en manos del PAN.

La burocracia en el periodo 2000-2006: la etapa gerencial de la administración pública

De acuerdo con Weber (2010) una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. “La burocracia es el medio de transformar la “acción comunitaria” en una “acción societal” organizada racionalmente. Por esto, la burocracia, como instrumento de “socialización” de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático”.²⁶

Con la total burocratización de la Administración pública, queda establecida una forma de poder prácticamente inamovible. El burócrata individual no puede zafarse del aparato al que está unido. A diferencia del *notable* honorífico o voluntario, “el burócrata profesional está encadenado a su actividad a través de toda la existencia material y espiritual”. Por lo general, es un simple engranaje de un mecanismo siempre en marcha que le ordena ir en un sentido esencialmente fijo y definido.²⁷ De acuerdo con Weber (2010): “El funcionario debe realizar tareas especializadas, normalmente, no puede hacer arrancar ni detener el mecanismo, el cual es manejado desde arriba. De esta manera, el burócrata individual está ligado al conjunto de todos los funcionarios integrados en el mecanismo. El interés de éstos radica en que el mecanismo siga funcionando y se mantenga la autoridad ejercida ‘societariamente’”.²⁸

Los gobernados no pueden prescindir del aparato burocrático de autoridad, o reemplazarlo, cuando ya existe, puesto que esta burocracia se funda en una preparación especializada, una división funcional del trabajo y una constelación de actitudes metódicamente integradas. Si el funcionario deja de trabajar, o si su trabajo sufre una interrupción forzosa, sobrevive el caos y no hay reemplazantes que sean capaces de realizar la labor burocrática. “La suerte material de las masas depende cada vez más de la marcha regular y correcta de las estructuras cada vez más burocráticas del capitalismo privado”.²⁹

²⁶ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, p. 83.

²⁷ *Ibidem*, pp. 83-84.

²⁸ *Ibidem*, p. 84.

²⁹ *Ibidem*, p. 84.

Las palabras de Weber (2010) son oportunas en la alternancia política en México. Afirma que la necesidad objetiva de la burocracia existente no es difícil hacer funcionar ese mecanismo al servicio de cualquiera capaz de llegar a controlarlo. “Un conjunto racionalmente organizado de funcionarios sigue funcionando regularmente después de la ocupación del terreno por el enemigo; éste sólo tiene que cambiar a quienes ocupan cargos superiores.”³⁰

En el 2000, llega a su fin la etapa del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al perder en la contienda política Francisco Labastida Ocho la elección presidencial frente a Vicente Fox. Inicia con ello la etapa de alternancia en el poder (algunos la denominan “transición democrática”), dando paso a la proclama de tendencias democratizadoras que ponen fin al antiguo régimen que estuvo vigente durante 70 años. En el contexto de la transición democrática, en el año 2000, se puede afirmar —dice Pardo (2009)— que la modernización administrativa en la alternancia política adquirió un rumbo propio, pero ligado a técnicas gerenciales y valores empresariales privados como tal una “gerencialización” en la función pública. Los cambios ocurridos en las últimas décadas suponían que la modernización administrativa había ganado relativa autonomía técnica, en la medida que la administración pública se convierte en el punto de encuentro entre el Estado y la sociedad.³¹

En el gobierno del presidente Vicente Fox, la propuesta para modernizar la administración pública también formó parte de la agenda política, aunque con la diferencia de que fue adquiriendo una relativa mayor autonomía e importancia a lo largo de los seis años de gobierno. En ese sentido, tuvo una ruta más clara, no fueron menos visibles o se desdibujaron las propuestas modernizadoras, contrario a lo que había sucedido en gobiernos anteriores analizados.³² De acuerdo con Pardo (2012):

En su gobierno, se planteó una ambiciosa reforma administrativa que se explicaba en términos del cambio prometido en muchos órdenes de la vida nacional, resultado de la llegada de una opción política distinta a la que había venido gobernando el país durante las últimas décadas. La propuesta para combatir

³⁰ *Ibidem*, p. 85.

³¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 14.

³² *Ibidem*, p. 289.

la opacidad que marcó los procesos de decisión gubernamental y favorecer que la ciudadanía tuviera una presencia más activa, al menos otorgándole el derecho de solicitar información de carácter público.³³

En el gobierno del presidente Vicente Fox, la propuesta para modernizar la administración pública también formó parte de la agenda política, aunque fue adquiriendo una mayor autonomía, importancia, e independencia con el transcurso de su gestión.³⁴ En palabras de Pardo (2012):

En su gobierno, se planteó una ambiciosa reforma administrativa que se explicaba en términos del cambio prometido en muchos órdenes de la vida nacional, resultado de la llegada de una opción política distinta a la que había venido gobernando el país durante las últimas décadas. La propuesta para combatir la opacidad que marcó los procesos de decisión gubernamental y favorecer que la ciudadanía tuviera una presencia más activa, al menos otorgándole el derecho de solicitar información de carácter público.³⁵

Continuando con el análisis de Pardo (2014):

El principal reto que se tuvo que enfrentar en la implementación de las reformas administrativas del periodo fue el de la creación de incentivos para otorgar nuevas directrices al comportamiento de los funcionarios y de las dependencias públicas. No se trató únicamente de reducir el tamaño, los costos operativos y el personal administrativo, sino de intentar contrarrestar prácticas de corrupción, así como “nichos de interés” establecidos durante décadas. Por ello, este tipo de reformas administrativas inspiradas en las prácticas del gerencialismo necesitaron de gran cantidad de recursos administrativos y políticos para poder sostenerse. Sin embargo, a pesar de que el presidente Fox contó con el llamado “bono democrático”, la división del liderazgo de la reforma,

³³ María del Carmen Pardo, “¿Cambio o parálisis en la administración pública mexicana?”, en Valverde Loya, Miguel Ángel y Mary E. Hilderbrand (coords.). *¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? reformas recientes al sector público en México*, p. 19.

³⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, p. 289.

³⁵ María del Carmen Pardo, “¿Cambio o parálisis en la Administración pública mexicana?”, *op. cit.*, p. 19.

junto con otros elementos, terminó por restarle el impulso y la estrategia indispensable para su consolidación.³⁶

Aunque se introdujeron algunas innovaciones, se continuó con la estructura y organización de la administración pública federal ya existente. No se introdujeron mayores cambios a la estructura y políticas gubernamentales, ni hubo “peces gordos” capturados, como solía decir el presidente Vicente Fox. Por el contrario,

las políticas públicas y la conducción del aparato gubernamental por parte de los nuevos titulares tuvieron un gran apoyo en el orden funcional existente. Lo que acreditó una vez más que ante el cambio de régimen, la Administración Pública tenía un papel fundamental para mantener la estabilidad política, económica y social. Sólo hubo cambios de nombres y aumento de recursos a unas partidas presupuestales, en detrimento de otras.³⁷

Esta situación aplica más al Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, que al programa de modernización correspondiente. Como se menciona a continuación:

El aparato administrativo que hereda el gobierno de Vicente Fox está seriamente desprestigiado. Diversas encuestas han mostrado que entre las principales causas de la escasa legitimidad y credibilidad del gobierno priísta, está la poca capacidad para cumplir con sus funciones más elementales; la ineficiencia para ofrecer servicios y atender demandas sociales; su tendencia a interpretar discrecionalmente la ley, lo que genera abuso de autoridad, arbitrariedad e impunidad; la falta de responsabilidad de sus actos y omisiones, así como la carencia de rendición de cuentas; y en forma destacada, el oportunismo, clientelismo y la corrupción.³⁸

³⁶ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública*, p. 111.

³⁷ Roberto Rives, *La administración pública en México en su bicentenario*, p. 412.

³⁸ Juan Pablo Guerrero Amparán, *La reforma a la Administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, p. 1.

En su primer informe de gobierno en septiembre de 2001, el presidente Vicente Fox afirmaba que su proyecto de nación era la “alternativa mexicana al desarrollo es la de un humanismo moderno, emprendedor y socialmente responsable”. Por lo que “esa alternativa humanista concibe a nuestro país como una República plena, en la que florecen las libertades, la democracia, el estado de derecho, la transparencia y el federalismo y en la que se vive la gobernabilidad democrática”.³⁹

Al iniciarse el sexenio, aparecieron por encima de las secretarías de Estado, nuevas comisiones coordinadoras, cuya creación no quedaban enmarcadas dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Su creación desató polémica entre los expertos porque no tenían fundamento legal y duplicaban actividades de entidades y dependencias de gobierno. De acuerdo con Pardo (2009):

Sobre estas unidades, puede afirmarse que no quedó claro cuáles serían sus responsabilidades, si sólo serían de coordinación, qué tramo de control le correspondería a cada una o cómo se coordinarían entre ellas. Las diferentes denominaciones que las identificaron sugirieron sin que tampoco mediara alguna explicación por parte del ejecutivo, que habría diferencias jerárquicas entre ellas, volviendo difícil poder identificar dicha jerarquía, además de sus tareas y su utilidad a la estructura administrativa.⁴⁰

En su segundo informe de gobierno en septiembre de 2002, el presidente Vicente Fox destacaba una de sus más importantes acciones de su gobierno. Señala que el “Ejecutivo a mi cargo promovió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley, constituye una de las ampliaciones de derechos ciudadanos más importantes en el último cuarto de siglo”.⁴¹ En su primer año el Instituto Federal de Acceso a la

³⁹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*. Volumen 3, 1976-2011. José López Portillo-Felipe Calderón Hinojosa, *200 años de administración pública en México*. Alejandro Carrillo Castro (coord. gral), p. 497.

⁴⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 294.

⁴¹ José R. Castelazo, *Tomo V. La Administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 509.

Información (IFAI) atendió más de 47 mil solicitudes, contribuyendo a que el ciudadano conozca y vigile las acciones del gobierno.⁴²

Por su parte, en materia de combate a la corrupción el presidente Vicente Fox mencionaba que este combate a la corrupción “dejó de ser materia de una Secretaría para convertirse en una política de toda la administración. En esos esfuerzos hemos llevado a cabo 4 mil 320 auditorías detectándose irregularidades que han permitido recuperar 2 mil 246 millones de pesos. También informa que se puso en marcha el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y el Programa de Corto Plazo para el Fortalecimiento del Control Interno dentro de las dependencias”.⁴³ De acuerdo con Castelazo (2011): “Frente a la corrupción contraponemos un ejercicio ético de la autoridad. Frente al hermetismo impulsamos una acción pública transparente. Frente al corporativismo estamos pasando a la plena autonomía de las organizaciones. Hemos puesto en marcha una nueva y más decidida estrategia contra la pobreza. Pasamos a una política social incluyente, equitativa y corresponsable”.⁴⁴

En su tercer informe de gobierno, el presidente Vicente Fox en septiembre de 2003, reportaba que en ese año se habían realizado más de 3 mil 700 auditorías y revisiones, se sancionaron a más de 2 mil servidores públicos y se recuperaron más de 2 mil 500 millones de pesos.⁴⁵ Analizar la propuesta de modernización administrativa del gobierno del presidente Vicente Fox, —según Pardo (2007)— tratando de entender si ofreció algún tipo de salida para los grandes problemas de la Administración pública mexicana, que hay que decir que no gozaba de una valoración positiva por parte de la sociedad.

La modernización administrativa tuvo un impulso propio, pero ello se debe a que el Estado mexicano le había dado una nueva estructura administrativa a partir del cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública, para transitar de un enfoque de control a otro de mejora continúa. Además, de que existe una subsecretaría completa de la Función Pública, cuya misión principal era encabezar una estrategia de modernización administrativa. Existe independencia en

⁴² *Ibidem*, p. 528.

⁴³ *Ibidem*, p. 501.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 505.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 517.

la medida en que hay una organización dedicada exclusivamente a pensar en estrategias de modernización, que no importa quién haya ganado y de la visión particular de los líderes en el poder.⁴⁶ De acuerdo con Pardo (2007):

De la integración de la ABG y la influencia que recibió, se señala que un mérito importante con respecto a la modernización administrativa fue su capacidad de respuesta para sumarse al momento histórico que vivan otros países (para lo cual fue fundamental el ejemplo de los demás que conforman la OCDE). Si bien la ABG se creó tardíamente, no había manera de hacerlo antes. Primero, porque era el primer gobierno de la transición y, segundo, porque cuando hay cambio de administración se tienen que romper inercias malas e impulsar las buenas, pero reorientándolas a las nuevas prioridades.⁴⁷

La Agenda de Buen Gobierno (ABG) procedía de un código de valores mundial, correspondiente casi estrictamente a las organizaciones internacionales: la OCDE y el Banco Mundial. De hecho, la organización anterior PUMA relacionada con la *Public Management*, había cambiado por la *Public Governance Committee* de la OCDE, la cual estaba alineada prácticamente con los grupos de trabajo que se elaboraron la ABG.⁴⁸ Por lo tanto, los objetivos eran exógenos y no eran mexicanos (endógenos), pero sí los “cómo”. De acuerdo con Castelazo (2011): “Hoy la gestión pública es verdaderamente pública, de cara a la ciudadanía. La transparencia y la rendición de cuentas son hoy puntales de nuestra vida democrática y preciados bienes públicos. Gracias a la acción corresponsable de los poderes Ejecutivo y Legislativo, hoy contamos con una ley y un instituto que promueve la transparencia”.⁴⁹

Para Pardo (2009) en relación con las trayectorias profesionales de los responsables de los cargos consignados en la Ley Orgánica, a pesar de que las carreras y trayectorias de algunos funcionarios de los últimos gobiernos priistas ya no correspondían a la formación en, por ejemplo, universidades públicas, o en carreras liberales. En relación con los funcionarios que ocuparon

⁴⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 296.

⁴⁷ María del Carmen Pardo, “La gerencialización de la administración pública”, *Foro Internacional*, p. 905.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 906.

⁴⁹ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 539.

los altos cargos de la burocracia, aparece una clara tendencia, tanto respecto a la formación, con la que contaban como a su perfil profesional, diferente en términos de grupo, que caracterizó a los funcionarios anteriores.⁵⁰ Mientras que para Guerrero Amparán (2000):

En el presente siglo, el gobierno de Vicente Fox, se enfrenta a un dilema en la administración pública debido a que se resiste al cambio, por lo que la reforma de ese gobierno debe estar diseñada, con estrategias de implementación paulatinas y consistentes, además de objetivos y tiempos de maduración definidos claramente. Es recomendable evitar sobrecargar a la burocracia de incentivos de cambio y mandatos divergentes a lo largo del proceso y es fundamental que los objetivos de la reforma sean claros para las burocracias y les ofrezcan incentivos positivos que estimulen su cooperación y participación.⁵¹

Sin la amplia colaboración de la burocracia en todos los niveles, la reforma administrativa tendría escasas posibilidades de éxito. La reforma para la creación del servicio profesional de carrera no contó de manera directa con los burócratas y con las organizaciones que los representaran, debido a que la FSTSE solo representa al personal de base y no existen organizaciones sindicales que representen al personal de confianza. En palabras de Guerrero Amparán (2000):

Reformar a la administración no es un objetivo de política fácilmente vendible al público, como puede ser reducir los impuestos o transferir recursos a las localidades pobres. Al mismo tiempo, mientras que la capacidad de los aparatos burocráticos es vital para impulsar el desarrollo de un país, su transformación significativa es costosa políticamente, pues la reforma redistribuye recursos políticos. El resultado de una reforma administrativa depende de quienes ganan y pierden y de la forma en que se logra el acuerdo político final. En cualquier caso, es esencial la colaboración activa de los burócratas, por lo que resulta muy importante organizar el cambio de forma tal que existan estímulos y alternativas para los grupos afectados.⁵²

⁵⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 301.

⁵¹ Juan Pablo Guerrero Amparán, *La reforma a la Administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?*, op. cit., p. 2.

⁵² *Ibidem*, p. 18.

La reforma de la administración pública mexicana bajo los designios de la NGP, no correspondía con la realidad de nuestro país. Para Pardo (2009) estaba claro que “para aplicar ese tipo de reformas es necesario tener certeza de que las causas de los problemas del aparato gubernamental son las mismas, antes de prescribir el mismo remedio. Igualmente, importante es revisar las características estructurales de nuestro país antes de recetar el mismo tratamiento”.⁵³ Los problemas que los países desarrollados buscaban resolver eran la rigidez e ineficiencia del aparato gubernamental, además de requerir la eficiencia en los procesos. De hecho, a esos problemas se agregan problemas adicionales sumamente complejos en el caso de nuestro país.

Modelo de Innovación Gubernamental

El “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental” fue elaborado por la Oficina de Innovación Gubernamental adscrita a la Presidencia de la República y entregado al Presidente Fox el 20 de enero de 2001. Como resultado de este documento, que sirvió como punto de partida para diseñar la denominada Estrategia de Innovación Gubernamental en la que se desarrolló la Agenda de Buen Gobierno (ABG):⁵⁴

Se parte de una fuerte crítica a las modalidades de operación tradicionales del gobierno, la que se tradujo en la elaboración del documento “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental”, en el que se establecieron objetivos específicos, entre los que figuraba trabajar bajo metas negociadas, teniendo como eje la innovación y la búsqueda de un “gobierno de calidad mundial. Esta propuesta considera a la administración pública como un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de eficiencia y efectividad, pero sin tomar en cuenta los impactos sociales que ello podrá tener.”⁵⁵

En realidad, el Modelo de Innovación Gubernamental fue una mezcla de diversas técnicas y orientaciones administrativas, la mayoría de ellas de corte

⁵³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 302.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 303.

⁵⁵ María del Carmen Pardo, “La gerencialización de la Administración pública”, op. cit., pp. 895.

gerencial y privado, por lo que el medio académico la criticó y fue descartada como propuesta viable para hacer cambios en la administración pública, por ello, surgió la Agenda de Buen Gobierno.⁵⁶

La Agenda de Buen Gobierno (ABG)

El documento fue elaborado por la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) adscrita a la Presidencia de la República y entregado al presidente Fox el 20 de enero de 2001, quien lo “aprobó ese mismo día con el mandato de divulgarlo ampliamente y realizar una presentación formal del mismo al gabinete ampliado. Como resultado de ese documento, que sirvió de punto de partida para diseñar la denominada Estrategia de Innovación Gubernamental, se desarrolló el programa rector en esta materia, la Agenda de Buen Gobierno (ABG), integrada también por la OIG, cuyo diseño se basa en una muy buena proporción en principios gerenciales y, en opinión de algunos funcionarios, rescatando de manera intuitiva más que científica algunas de las principales ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP)”.⁵⁷ La otra acción determinante fue el compromiso en materia de profesionalismo, innovación y calidad. Por ello, “con la Ley del Servicio Profesional de Carrera, un servidor público puede, con base en el mérito y en la igualdad de oportunidades, hacer una verdadera trayectoria en el gobierno”.⁵⁸ En 2004, se inicia el Servicio Profesional de Carrera. La Ley promueve “el ejercicio de una nueva ética basada en el mérito y la calidad”.⁵⁹

Se implementó la Agenda de Buen Gobierno (ABG) sobre la base de criterios e indicadores gerenciales que tenían como objetivo evaluar de manera directa los resultados de la gestión pública. Este hecho modifica la visión que se tenía de la administración pública que otrora se mejoraba sobre la base de la reforma y la modernización administrativa. Con la ABG se alude más a criterios de gestión y eficacia públicas que permitan situar

⁵⁶ José Juan Sánchez González, “La propuesta de modernización administrativa de Felipe Calderón”, en *Revista de Administración Pública*.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 898.

⁵⁸ José R. Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales, op. cit.*, p. 519.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 528.

la complejidad organizada de la sociedad, a los ciudadanos y el Estado en el contexto de una vida pública más productiva y democrática.⁶⁰ “En la ABG se concretó la idea de gerenciar la Administración Pública como una respuesta a las formas tradicionales de gestión, suponiéndose que con la llegada de funcionarios con un perfil distinto a los tradicionales y con la incorporación de las ‘nuevas visiones’ se ofrecerían de manera automática, mejores resultados”. Los elementos de la ABG, pueden verse en la tabla 1:

Tabla 1. Elementos de la Agenda de Buen Gobierno

Principio	Descripción
Gobierno honesto y transparente	Que impulsara la probidad de los servidores públicos, el combate decidido a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, para recuperar la confianza en la sociedad.
Gobierno profesional	Que contara con los mejores servidores públicos, para garantizar que la Administración pública transitara sexenalmente sin trastornos y con eficacia.
Gobierno de calidad	Que mejorara los productos y servicios que ofrecía a la sociedad, de forma que éstos satisficieran e incluso superaran las expectativas de los ciudadanos.
Gobierno digital	Que mediante el uso de las TICs agilizará el acceso a la ciudadanía a los servicios públicos con mayor oportunidad, calidad y eficiencia.
Gobierno con mejora regulatoria	Que eliminara los trámites excesivos, redujera los costos para los ciudadanos, asociados al cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas.
Gobierno que costara menos	Que multiplicara la cantidad y calidad de los servicios que proporcionaba a la ciudadanía, por medio de la reestructuración del gasto público y acrecentando la asignación de recursos a áreas que ofrecieran más y mejores beneficios a la población.

Elaboración propia.

La ABG diseñada en la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) se basó, entonces, en principios gerenciales, rescatando de manera más intuitiva que

⁶⁰ Ricardo Uvalle Berrones, “Introducción”, *op. cit.*, p. 34.

“científica”, a algunas de las principales ideas de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Dentro de la propuesta de la OIG se incluyeron también atributos de buen gobierno que cruzaban los seis ejes de la Agenda, tales como calidad total, austeridad, participación ciudadana, apertura y transparencia, responsabilidad, competencia, estrategia, digitalización, agilidad y flexibilidad, cercanía, confiabilidad, ética, desregulación, efectividad, profesionalismo y federalización.⁶¹ De acuerdo con Pardo (1993):

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se basó en la Agenda de Buen Gobierno y se materializó en una serie de programas que no tuvieron una correcta interrelación. De hecho, la Agenda se propuso en noviembre de 2002, pero sus estrategias empezaron a desarrollarse hasta 2004, intentando en los últimos años concretar las tareas ante la inminencia de que el sexenio terminaba sin haberse logrado consolidar una propuesta coherente. Se concluye que la innovación gubernamental nunca se planteó como reforma o modernización administrativa. Ni siquiera se sabía que debía hablarse de modernización o reforma administrativa.⁶²

La Agenda de Buen Gobierno estuvo volcada sobre sí misma y más que atender las demandas de la propia administración, y sobre todo de la sociedad, impuso decisiones con criterios fundamentalmente eficientistas, sin considerar, como se mencionó, sus impactos; de ahí que se afirme que no salió de los gabinetes en los que se diseñó. El éxito fundamental de la ABG fue gerencial, no social.⁶³

La ambiciosa agenda de reforma planteada por el gobierno de Vicente Fox no sólo tuvo complicaciones en la etapa de diseño, dada la numerosa y compleja cantidad de metas planteadas, sino sobre todo en su etapa de implementación. La orientación del enfoque de reformas de “arriba hacia abajo” y sin considerar el punto de los operadores, los diferentes niveles en la burocracia mexicana (alta burocracia, burocracia de confianza y burocracia de base), así como las resistencias del cambio en la burocracia de base complicaron la puesta en marcha de la ABG. “Esta situación contradictoria fue resultado de

⁶¹ María del Carmen Pardo, “La gerencialización de la administración pública”, *op. cit.*, pp. 896.

⁶² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, *op. cit.*, pp. 398-399.

⁶³ *Ibidem*, p. 400.

la falta de claridad en el liderazgo de las iniciativas, de la ausencia de una estrategia de implementación definida, además de algunos brotes de resistencia burocrática que no tardaron en aparecer”.⁶⁴ No obstante que, en alguna medida estuvo liderada por uno de los hombres más cercanos al presidente.⁶⁵

En primer lugar, la Nueva Gerencia Pública (NGP), no era en esencia una opción radicalmente distinta para analizar la administración pública. Tampoco era un *corpus* integrado de teorías y prácticas administrativas de tipo gerencial, más bien era una alternativa a los problemas gubernamentales a la luz de las nuevas técnicas y tecnológicas propias del siglo XXI.⁶⁶ En segundo lugar, las reformas administrativas habían sido, una expresión más de la oleada internacional de reformas gerencialistas que predominaron en la década de 1990 del siglo XX y llegaron tardemente al país. De acuerdo con Pardo (2012):

Lo que interesa aquí es subrayar que las reformas administrativas en México que se han inspirado en la NGP no han sido estrategias premeditadas de innovación, tanto como resultado de decisiones incrementales y contingentes, impulsadas por fuentes diversas de cambio: desde el programa de reducción gubernamental de la década de los ochenta, como el incremento de la participación de la sociedad civil, los medios de comunicación y, notablemente, el Congreso, sin olvidar los efectos de la más reciente crisis financiera, que nos es inmediatamente relevante.⁶⁷

La historia de la investigación de las reformas administrativas y los programas de modernización en México, tuvieron diversos efectos en la administración pública en algunos casos algunos destacados avances en la actualización de procesos y procedimientos al interior del aparato administrativo, mejoramiento progresivo en las condiciones de los servidores públicos. En otros casos, solo fueron diseñados como un nuevo discurso para estar a la moda de los nuevos desafíos de la función pública, aunque en los resultados fueran limitados. Continuando con las ideas de Pardo (2012):

⁶⁴ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública*, *op. cit.*, p. 114.

⁶⁵ María del Carmen Pardo, “¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?”, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 22.

La investigación sobre reformas administrativas en México, también había tendido a incluir nuevos niveles y sujetos de investigación. No había pasado inadvertido el relativo aislamiento de las burocracias estatales y municipales en los esfuerzos de modernización administrativa, no obstante, la acelerada profesionalización de algunos de sus cuadros abocados al desarrollo urbano e industrial en los gobiernos subnacionales. Se trata de entender a las reformas administrativas como interacciones de poder en las que participan tanto políticos como servidores públicos de diversos rangos, los medios masivos de comunicación, así como académicos, legisladores y los mismos ciudadanos. Todavía más, a la dificultad natural del proceso de reforma administrativa se suma el hecho de que los modelos de cambio administrativo, introducidos en México en estos últimos años fueron de distinta naturaleza.⁶⁸

Al final de su mandato, el gobierno de Vicente Fox resultaba evidente que la ambiciosa reforma administrativa puesta en marcha en el inicio de su sexenio, destinada a la creación de un Estado más democrático y orientado hacia los resultados, no había tenido el éxito esperado por sus impulsores. Esto se debía “a la falta de consistencia y coherencia de los distintos elementos de la reforma administrativa, la falta de liderazgo político e institucional suficientemente fuerte para afrontar los altos costos que una operación de esta magnitud implicaba, a pesar del apoyo del presidente Fox”.⁶⁹ En nuestra opinión, a pesar del enfoque gerencial y privado de las reformas administrativas del gobierno de Fox, la modernización administrativa y la profesionalización de la burocracia tuvo un mayor avance que en otros gobiernos anteriores.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000)

La llegada a la presidencia de la República de Vicente Fox produjo cambios significativos en los diferentes ámbitos de la vida nacional, por lo que la administración pública no fue la excepción. La percepción del fenómeno burocrático, había sido en el menor de los casos, una visión simplista,

⁶⁸ *Ibidem*, p. 23.

⁶⁹ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública*, *op. cit.*, p. 16.

gerencial, privatizadora y empírica, desprovista de un marco teórico serio y fundamentado. De acuerdo con Uvalle Berrones (2010):

El nuevo gobierno inicia su gestión creando la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Economía, en lugar de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural es remplazada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca da lugar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales al modificarse la Ley orgánica de la Administración Pública Federal el 30 de diciembre de 2000. La Secretaría de la Función Pública reemplaza a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo el 1º de abril de 2003. En esa fecha también se aprueba la Ley de Servicio Civil de Carrera para la Administración Pública Federal para dar paso a la carrera administrativa, donde el mérito es el camino de ingreso y permanencia a la función pública.⁷⁰

La propuesta del gobierno de Vicente Fox consistió en modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).⁷¹ La modificación más destacada al inicio de su administración, fue la creación de la nueva Secretaría de Seguridad Pública (SSP), cuyas funciones básicas fueron desprendidas de la Secretaría de Gobernación. Con ello el número de dependencias directas del ejecutivo se elevó de nueva cuenta a veinte secretarías de Estado.⁷² La nueva SSP intenta responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad, con relación al problema de la inseguridad, tratando de darle unidad de mando a las diversas acciones que se emprenden en esa sensible área, además de contar con una dependencia que tenga responsabilidad exclusiva en dicha materia. De este modo:

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mantuvieron las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), transformada en Secretaría de la Función Pública (SFP) en marzo de

⁷⁰ Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, pp. 33-34.

⁷¹ María del Carmen Pardo, "La 'nueva' estructura del gobierno", en *Enlace*, p. 31.

⁷² Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, p. 43.

2003, para llevar a cabo acciones en materia de combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo. Dentro de las tareas de modernización se emprendió un proceso interno de planeación estratégica, con el propósito de definir el quehacer de la dependencia, a partir de dos elementos básicos: la organización de las actividades tradicionales y los proyectos del nuevo gobierno. El compromiso era lograr desempeñarse con altos niveles de eficiencia y eficacia, actuar con valores y principios éticos, atender a la población y ser capaz de aprovechar los recursos que la sociedad le había confiado. Lo que resulta evidente es que la llegada al gobierno de un partido de oposición, cuya bandera fundamental fue la del cambio, ofrecía un ambiente propicio para incluir en la agenda una propuesta específica para modernizar la administración pública.⁷³

La estructura administrativa vigente se modifica no sólo de forma, cambiando los nombres de algunas dependencias, sino también implica alguna transformación de fondo, como podría ser un reacomodo de funciones. Para Carrillo (2006): “Es el caso de la supresión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para dar paso a la Secretaría de Economía que se encargará de coordinar y apoyar empresas asociadas a grupos de escasos recursos. La Secretaría de Economía recibe nuevas atribuciones la regulación del abastecimiento de los consumos básicos de la población, el apoyo a empresas que se asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas y el fomento al desarrollo del pequeño comercio”.⁷⁴

Lo mismo ocurre, con “la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que cambia de nombre y se reacomodan tareas, por el de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que se modifica por el de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación”.⁷⁵ Los cambios en los nombres de las secretarías reflejan, de alguna manera, la prioridad que el nuevo gobierno otorgaba a las atribuciones que por ley se le confieren.

De ahí que se fortalezcan las atribuciones de algunas secretarías, notablemente las de Gobernación, para convertirla en el eje de la *governabilidad*

⁷³ María del Carmen Pardo, “La gerencialización de la administración pública”, *op. cit.*, p. 907.

⁷⁴ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁵ *Ibidem.*

democrática. Este cambio implicaba, que se generará una nueva forma de llevar a cabo la política interior, que se apoyará la unidad nacional, fortalecer la participación ciudadana en las tareas propias de la gobernabilidad democrática incluyente, que tiene su expresión en una sociedad plural y en la construcción de consensos.

Modificaciones no aprobadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Cabe señalar que fuera de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el gobierno de Vicente Fox creó diversas figuras administrativas para apoyar a la presidencia de la República. Estos organismos fueron creados sin fundamento legal, sin presupuesto público y duplicaban algunas atribuciones de otras dependencias o entidades públicas. En palabras de Pardo (2001): “Estas nuevas Comisiones Coordinadoras aparecen por encima de los secretarios, es evidente que su integración rebasa el marco de la referida ley. Por otra parte, no queda claro cuál será su responsabilidad, si es sólo de coordinación y qué tramo de control le corresponderá a cada una de ellas. Tampoco queda claro cómo se coordinará y que fuente de financiamiento tendrán”.⁷⁶

Las diferencias denominaciones que las identifiquen sugiere que hay diferencias jerárquicas que tampoco se pueden localizar fácilmente. Aunque interesantes en su denominación no se fundamentaron su utilidad en la estructura de la administración pública federal. Continuando con el análisis de Pardo (2001):

Se integraron coordinaciones generales como la de Comunicación Social y la de Asesores de Políticas Públicas; la Coordinación de Opinión Pública e Imagen; la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana y el Coordinador de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. Tres Comisionados, el de Asuntos de la Frontera Norte, el de Desarrollo Humano y para la Paz en Chiapas. Aparecieron nuevas oficinas: para el Desarrollo de los Pueblos

⁷⁶ María del Carmen Pardo, “La ‘nueva’ estructura del gobierno”, *op. cit.*, p. 32.

Indígenas, la de Atención a Migrantes, la de Promoción e Integración Social para Personas Discapacitadas y la de Innovación Gubernamental. Se propusieron dos Consejos: el Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo y el de Seguridad Nacional. Apareció el nombramiento del responsable del Plan Puebla-Panamá y el de la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia.⁷⁷

No se sabía con qué partida presupuestal se cubrirían los sueldos de los funcionarios públicos designados en estas responsabilidades, ni del personal que formaría parte de estas nuevas agencias. Las interrogantes son muchas respecto a estas nuevas coordinaciones, comisiones, consejos y oficinas. Parece que no se despejará sino con el tiempo y a través de los resultados. Cabe señalar, que, debido a diversas críticas y comentarios en su contra, la mayoría de estas figuras desaparecieron, fueron transferidas a las secretarías que les correspondía y las menos permanecen cerca de la presidencia de la República.

Finalmente, se propusieron algunos cambios que no fueron aceptados por el Poder Legislativo, como el de identificar a la Secretaría de Desarrollo Social como de Desarrollo Humano. Cabe añadir, un número importante de nuevas unidades de asesoría, de apoyo técnico y coordinación que, con base en las reformas que se hicieron al artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el presidente Vicente Fox determinó ubicar en la propia Presidencia de la República al inicio de su mandato. La mayoría de estas unidades desaparecieron a lo largo de su sexenio.⁷⁸

Seminario: Servicio Civil de Carrera en México, INAP, 2001

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) convocó a un Seminario sobre Servicio Civil de Carrera: Experiencias y Perspectivas, que se llevó a cabo en 2001.⁷⁹ El Seminario fue organizado en tres grandes temas: I) La carrera en el servicio público y las experiencias institucionales en México: II) El servicio civil de carrera: un imperativo para la reforma y modernización de

⁷⁷ *Ibidem*, p. 33.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 44.

⁷⁹ INAP, Memoria del Seminario, *Servicio civil de carrera en México. Experiencias y perspectivas*.

la administración pública mexicana y III) La profesionalización y la carrera administrativa en las entidades federativas.

La respuesta a la convocatoria del Seminario hizo posible reunir en un foro abierto al debate y análisis a 23 ponentes, todos ellos servidores públicos, así como a especialistas y estudiosos expertos en los temas analizados, que versaron sobre 24 diferentes tópicos, con la asistencia de más de 100 participantes, quienes con sus experiencias y conocimientos complementaron las exposiciones enriquecieron los alcances del Seminario. Un documento relevante por los temas tratados, las experiencias revisadas como fueron: la carrera en el Servicio Exterior Mexicano; el Servicio Profesional Electoral; el Servicio Fiscal de Carrera; el Servicio Integral de Profesionalización del INEGI; el servicio público de carrera en el Distrito Federal; el servicio de carrera en la Cámara de Diputados; la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación; el sistema de especialistas en Hidráulica en la CONAGUA; el Programa de Carrera Magisterial; el Servicio Profesional Agrario; la carrera del personal del Ministerio Público y de los Servicios Periciales en la Procuraduría en la PGR; la profesionalización de la Policía Judicial en la PGR. También se incluyen las experiencias en materia de carrera administrativa en los Estados de Hidalgo, Sinaloa, Veracruz y México. Incluye también consideraciones y bases para un servicio civil de carrera. Este Seminario mostraba los posibles alcances y la necesidad de un servicio civil de carrera en México.

La Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002)

Una de las mayores transformaciones en el gobierno de Vicente Fox fue la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), lo que produjo después la creación del IFAI como órgano garante para asegurar el acceso a la información gubernamental y propiciar una cultura de rendición de cuentas. De acuerdo con Pardo (2009):

El gobierno federal por conducto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la todavía Secodam, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, elaboró el proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Este proyecto fue sometido a una amplia consulta previa a diferentes actores políticos y del mundo académico para su presentación como Iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión. El 26 de febrero de 2001, representantes de 83 organizaciones de los sectores social, político, empresarial, académico, sindical, agropecuario y varios partidos políticos, suscribieron con el Ejecutivo Federal el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.⁸⁰

La LFTAIPG fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión. Se promulgó el 12 de junio de 2002, haciendo obligatoria la disponibilidad de información pública de los presupuestos, metas, salarios de los servidores públicos, adquisiciones y contratación de servicios. La Ley garantizaba el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales con los que contaban los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos (IFE, CNDH, Banco de México).⁸¹

La LFTAIPG contemplaba, en su artículo 33, “la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que empezó a operar el 12 de junio de 2003. El IFAI estaba encargado de cumplir y a hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y sería la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información”. Además, el IFAI tenía el mandato de salvaguardar la confidencialidad y protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades, la cual se lograría posteriormente con la ley de protección de datos personales.

En relación con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del IFAI, los resultados también fueron dispares. Por una parte, sin duda la promulgación de esta ley había significado uno de los avances más importantes, no sólo en términos administrativos, sino también sociales y políticos en la historia reciente del país. De acuerdo con Pardo (2001): “Tan solo en el lapso que corre de 2003 a 2006, se hicieron 172 169 solicitudes de información de los ciudadanos, mientras que se

⁸⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 329-330.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 332-333.

interpusieron, cuando la respuesta obtenida se consideró insuficiente, 8 238 recursos de revisión”.⁸²

La Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003): creación de un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004)

En el México posrevolucionario, se formularon proyectos de ley en pro del establecimiento del servicio civil de carrera, como ya fue descrito a lo largo de este libro. Pero todos ellos no pasaron de esta condición: ser un ideario, un diseño legislativo, o propuestas académicas. Tampoco faltaron movimientos en pro del servicio civil organizadas por burócratas y cruzadas socialmente bien equipadas con ese mismo propósito. Pero no se consolidaron, fue hasta el 2 de abril del 2003 que fue reimplantada la carrera administrativa, luego de 150 años de ausencia.⁸³ En julio de 2000 ganó las elecciones presidenciales el Partido Acción Nacional (PAN), después de que el PRI gobernara de manera ininterrumpida por más de 70 años. En la campaña electoral, Vicente Fox, como los anteriores candidatos a la presidencia de la República, ofreció instaurar el servicio profesional de carrera. Esta vez la promesa fue cumplida.

Al llegar el cambio de partido en el poder, además de distinto signo político, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo empieza a revivirse la idea de poner en marcha el servicio civil de carrera. La iniciativa surgió de la Cámara de Senadores. Su factura primero fue priista y después el PAN elaboró otra. La iniciativa no provocó un debate acalorado; se logró aprobarla, con una amplia mayoría, también en la Cámara de Diputados. Una explicación para entender por qué pudo aprobarse sin mayores sobresaltos es que se trataba de una iniciativa que de alguna manera compartían los dos partidos mayoritarios, a los que incluso se sumó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que también presentó una iniciativa que abonaba en el interés de contar con un servicio civil de carrera. Otro factor importante se relaciona con el tiempo en el que

⁸² María del Carmen Pardo, “La ‘nueva’ estructura del Gobierno”, *op. cit.*, p. 30.

⁸³ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, pp. 366-367.

esta iniciativa se concreta y se vuelve ley. La idea se revive al iniciarse el sexenio, lo que ofrece un margen de tiempo suficiente para diseñarla y ponerla en marcha. Con fecha 10 de abril de 2003, el Diario Oficial publica el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, misma que entró en vigor el 7 de octubre de ese año; un año después se expidió su reglamento.⁸⁴

El gobierno de Vicente Fox propuso una reforma trascendente: aprobar una ley de carácter federal que normara el servicio civil de carrera de los funcionarios públicos, aunque de manera limitada y generándose graves problemas en su implementación. De acuerdo con Pardo (1993):

[...] el Decreto que expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC) que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. La ley se acompañó de cómo una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública, la que adoptó ese nuevo nombre a partir de dicha ley. El SPC se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad.⁸⁵

En el gobierno de Vicente Fox se logró el consenso necesario de los actores políticos y administrativos para la instauración de un servicio profesional de carrera. Al respecto, las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Administrativos de la Cámara de Senadores realizaron diversos estudios para la instauración de un servicio civil de carrera y la creación de la Secretaría de la Función Pública. Para ello realizó los siguientes trabajos:⁸⁶

⁸⁴ María del Carmen Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", en *Foro Internacional*, p. 615.

⁸⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., pp. 343-344.

⁸⁶ Cámara de Senadores. *Se Expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y se Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se Adiciona la Ley de Planeación*. México, Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Administrativos de la Cámara de Senadores, 24 de octubre de 2002.

1. En sesión celebrada el día 14 de octubre de 2000, el Senador Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
2. En la misma sesión la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acordó el trámite de recibo de la iniciativa y por instrucciones de su Presidente, fue turnada a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Administrativos;
3. En sesión de 30 de abril de 2002 el Senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) presentó iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;
4. Dicha iniciativa fue turnada en la misma sesión a las Comisiones que suscriben el presente dictamen, analizándose junto con la propuesta mencionada del Senador Carlos Rojas.
5. Con fecha 29 de octubre de 2002, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública la Minuta remitida por el Senado a efecto de elaborar el presente dictamen;⁸⁷
6. Dichas Comisiones realizaron algunas modificaciones a esta Minuta y fue remitida a la Cámara de Senadores para su aprobación final el 13 de marzo de 2003;
7. El día 10 de abril de 2003 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración

⁸⁷ *Ibidem.*

Pública Federal, así como las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como adiciones a la Ley de Planeación.⁸⁸

El SPC introdujo los principios de mérito e igualdad de oportunidades en el servicio público federal, cuestionando así directamente los fundamentos de las dinámicas de patronazgo. Un nuevo reglamento se redactó para reclutar, seleccionar, promover, evaluar, capacitar y despedir al personal, así como para el diseño y aprobación de cargos y estructuras en diversas secretarías o áreas de gobierno. De acuerdo con Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023): “Una nueva estructura de gobernanza poco a poco fue tomando lugar para opera el SPC en todas las instituciones federales, incluyendo el desarrollo de herramientas de recursos humanos a ser aplicadas por todas las secretarías dentro de la administración pública federal. Por último, la ley estableció un marco de tres años para implementar el sistema, que coincidía con el cierre del gobierno de Fox en 2006”.⁸⁹

Cabe señalar que con fecha 10 de abril de 2003, fue expedida la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, porque lo que se dio el primer paso para iniciar desde el interior del aparato gubernamental, una de sus mayores transformaciones definitivas. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación (1934): “Esta aprobación implicó en uno de cuyos artículos transitorios ordenaba modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para cambiar la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la de Secretaría de la Función Pública, a cuyo cargo se encuentra ahora la implementación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”.⁹⁰ Como resultado de esta modificación se le adscribieron funciones de administración de personal en su conjunto que anteriormente correspondían a la Secretaría de

⁸⁸ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, pp. 46-63.

⁸⁹ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, *op. cit.*, p. 154.

⁹⁰ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, *op. cit.*, p. 46.

Hacienda y Crédito Público.⁹¹ En palabras de Vicente Fox (2003): “En síntesis, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es una innovación gubernamental de gran envergadura, comparable a otras de las reformas estructurales que recientemente ha impulsado nuestra democracia. Es el inicio de una revolución de la cultura del servicio público, una solución que va a la raíz del problema y sienta las bases de un cambio de fondo, de un cambio en la forma de gobernar, de un cambio en la manera de servir a la ciudadanía”.⁹²

La Ley estuvo acompañada de la emisión de su Reglamento, en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la que adoptó ese nuevo nombre a partir de la aparición de dicha ley. Para Pardo (2009): “El Servicio Profesional de Carrera se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad”.⁹³

En términos de cobertura, el SPC originalmente parecía tener un carácter integral, pero en su desarrollo e implementación terminó incluyendo un número limitado de puestos federales. El SPC abarcaba a todas las secretarías federales (excepto a las de Defensa, Marina y Relaciones Exteriores) y sus correspondientes “organismos descentralizados”. La estructura del SPC cubría seis cargos en el núcleo de la estructura jerárquica burocrática: director general, subdirector general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace. Los dos primeros pueden considerarse de nivel mando superior y el resto de mandos medios. Mientras que los cargos de secretario de Estado, subsecretario de Estado, jefe de unidad, administradores generales y asesores de gabinete permanecieron discrecionales (de libre de-

⁹¹ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., pp. 44-45.

⁹² Versión de las palabras del presidente Vicente Fox Quesada, durante el acto de Firma de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que esta tarde encabezó en el Salón “Adolfo López Mateos” de la residencia oficial de Los Pinos. México, 9 de abril de 2003.

⁹³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit., p. 344.

signación) en términos legales.⁹⁴ De acuerdo con Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023): “Al final, el SPC se aplicó inicialmente apenas a 77 de las 103 instituciones federales (dentro de la administración central) y a alrededor de 43 000 cargos de los 273 000 existentes en aquellas instituciones públicas incluidas en el sistema (o de los 610 000 cargos que formaban parte de la estructura central del gobierno federal; ver Merino, 2013)”.⁹⁵

En suma, la Ley del Servicio Profesional de Carrera implicaba una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. Impactaba en el concepto *servidor público* que, de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se había desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. Para Guerrero (2011): “La nueva ley lo está considerando en otro de ámbito constitucional, pues los integrantes del servicio público desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares”.⁹⁶ Un gran cambio que el servidor público pudiera tener una carrera administrativa basada en el mérito y contará con permanencia en función de su desempeño profesional.

Creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003)

La creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) implicaría profundos cambios en la organización actual del aparato gubernamental, entre los posibles se encuentran los siguientes: 1) una buena parte de las actuales atribuciones de la Secodam podrían formar parte de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 2) otras atribuciones de carácter fiscalizador y auditoría formarían parte de la actual Auditoría Superior de la Federación, lo que resultaría congruente ya que se trata de un órgano del Poder Legislativo; 3) con la creación de la Secretaría de la Función Pública

⁹⁴ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, *op. cit.*, p. 154.

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, *op. cit.*, p. 368.

estaría dedicada de manera importante en la instauración del servicio profesional de carrera (servicio civil), así como de todas las medidas, políticas, mecanismos y estrategias necesarias para su implementación. Para Guerrero (2011) con esta:

Ley se propone la desaparición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) para dar paso a una nueva dependencia federal denominada Secretaría de la Función Pública (SFP). Ello representa una enorme aspiración en la administración pública, para darle la mayor prioridad a los asuntos de la función pública, su profesionalización, mejoramiento y modernización definitiva.

Será la Secretaría de la Función Pública quien se encargará de emitir los criterios generales que sean necesarios para delimitar esta posibilidad. Queda claro que, de no tomarse esta disposición con la puntualidad debida, daría lugar a arbitrariedades en la definición de cargos, pudiendo llegar al caso de eliminar paulatinamente los cargos de carrera, lo cual sería inaceptable por las consecuencias perjudiciales que esto traería para el desarrollo del Servicio y de sus miembros.⁹⁷

Para la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) fue necesario reformar el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la denominación de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), para que pasará a ser la Secretaría de la Función Pública (SFP). Lo cual tiene razón de ser en otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el Servicio Profesional de Carrera. Las funciones de la Secretaría de la Función Pública se encontrarían contenidas en la adición del artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI,⁹⁸ en los siguientes términos:

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ María del Carmen Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", *op. cit.*, p. 616.

Tabla 2. Funciones de la Secretaría de la Función Pública

Fracción	Descripción
VI bis	Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.
XVIII	Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración pública federal y sus modificaciones, previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
XVIII bis	Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.
XXVI	Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.
XXVII	Las demás que el encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Elaboración propia con base en la Iniciativa de Ley, op. cit. pp. 19-20.

El órgano encargado de operar el sistema es la Secretaría de la Función Pública (SFP) que reemplazó a la Secodam. En la estructura mediante la cual se opera el sistema, está, en el vértice superior, la SFP. De manera clara la LSPCAPF señala en su artículo 6^o que la SFP será la encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema en las dependencias y vigilar que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el sistema, de acuerdo con lo establecido por el propio documento normativo. Al respecto Pardo (1995) menciona: “Las facultades de la SFP para cumplir con su labor son: emitir los criterios y establecer los programas, elaborar el presupuesto anual para su operación, administrar los recursos, crear los manuales de operación y emitir las normas para el buen funcionamiento del sistema”.⁹⁹

En suma, la instauración del servicio civil de carrera y la creación de la Secretaría de la Función Pública, serían dos de los mayores cambios que colocaría a nuestro país en una nueva etapa de modernización administrativa, comparable con aparatos gubernamentales de países desarrollados. Aunque, no constituye una panacea, el servicio civil de carrera tendría enormes repercusiones definitivas en el combate a la corrupción y el fomento a la

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 616-617.

transparencia, así como el nivel de profesionalización de la actividad gubernamental, la función pública y la gestión pública.¹⁰⁰

Diagnóstico para una reingeniería en el servicio público, SHCP-SFP, (2004)

En 2003, sucedieron dos eventos fundamentales en la historia de la administración pública mexicana. Primero, el Poder Legislativo (Cámaras de Diputados y de Senadores) aprobaron por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera con el que impusieron la forma de organización de la función pública, la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública. Segundo, el Poder Legislativo aprobó la eliminación de plazas de mandos superiores del Poder Ejecutivo (secretarios particulares, asesores, directores generales adjuntos y subsecretarías) para lo cual solicitó un *diagnóstico de la reingeniería* existente en la Administración pública federal.¹⁰¹

Estos dos eventos trascendentales en la vida del aparato gubernamental que provienen del Poder Legislativo y que determinan la acción y funcionamiento del Poder Ejecutivo, se encuentran vinculados entre sí en el documento que elaboró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), de acuerdo con el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.¹⁰²

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ José Juan Sánchez González, “La reingeniería en la Administración Pública Federal de México”, *Revista IAPEM*, p. 43.

¹⁰² Documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, Mimeo, 2004. Que indica que ambas secretarías “[...] elaborarán un diagnóstico con el objeto de lograr una reingeniería en el servicio público para los puestos de mandos medios y superiores, en términos de lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, analizando las funciones, grado de responsabilidad y las percepciones correspondientes [...]”. Este apartado retoma de este documento el análisis de los avances en el servicio profesional de carrera.

El documento elaborado por la SHCP y la SFP, se encuentra presentado en seis apartados. En el primer apartado, —la administración pública federal y el servicio de carrera— se señala que a partir del proceso de privatización, en 1982, se inició la desincorporación de las entidades paraestatales cuyas funciones no correspondían al servicio público, por lo que la administración pública federal pasó de una estructura integrada por 1 044 entidades en 1985 a 207 a principios de 2003. En 2003, la administración pública federal cuenta con 2 866.8 mil plazas, que incluyen 1 362.1 mil plazas de los ramos 33, aportaciones a entidades federativas y 25, servicios educativos del Distrito Federal. De este total, 1 810.6 mil plazas (63.2 %) corresponden a personal técnico que se desempeñaba en áreas de servicio público, denominado de *categorías* incluye al personal docente, al personal de la rama médica, paramédica y grupos afines, al personal del servicio exterior mexicano, así como a investigadores, policías, personal militar y controladores aéreos.¹⁰³ Las plazas de nivel de mando y personal operativo —101.8 mil y 954.4 mil plazas—, 3.5 % y 33.3 % del total, respectivamente, como lo muestra la tabla 3:

Tabla 3. Plazas en la administración pública federal 2004

Grupo	2004
Administración Pública Federal	2 866 851
Servidores Públicos de Mando	101 829
Operativos	954 373
Categorías	1 810 649

Fuente: documento elaborado por la SHCP y SFP.

En el segundo apartado, —caracterización de los servicios personales en la Administración pública federal— se señala que en 2003, la Administración pública centralizada está integrada por la presidencia de la República, 18 secretarías de estado, la Procuraduría de la República, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Consejería Jurídica.

¹⁰³ José Juan Sánchez González, “La reingeniería en la administración pública federal de México”, *op. cit.*, p. 46.

Además, de que existen 73 órganos desconcentrados, que son unidades administrativas que dependen jurídica y presupuestalmente de las secretarías de estado, pero que cuentan con autonomía técnica. Al inicio de 2004, la Administración pública centralizada estaba constituida por 659 924 plazas, de las que el 7.1 % corresponden a personal del nivel de mando, 27.2 % a personal operativo y 65.7 % al personal técnico del grupo denominado categorías,¹⁰⁴ como lo muestra la tabla 4:

Tabla 4. Plazas en la administración pública central 2004

Grupo	2004
Administración Pública Central	659 924
Servidores Públicos de Mando	47 142
Operativos	179 287
Categorías	433 493

Fuente: documento elaborado por la SHCP y SFP.

En el tercer apartado del documento, —diagnóstico sobre estructuras y compensaciones— se describe la metodología empleada. El estudio se realizó en 18 dependencias del Ejecutivo y 73 órganos desconcentrados, mediante cuatro herramientas de trabajo —entrevistas personales, grupos de enfoque, cuestionarios y revisión documental— lo que permitió documentar la problemática en la tabla 5.

Tabla 5. Resultados de la problemática identificada del SPC

Descripción del diagnóstico
Las estructuras suelen ser percibidas y utilizadas como fines y no como medios para alcanzar resultados.
En algunas ocasiones, la responsabilidad de cada puesto no está alineadas con la estrategia. Esto se debe a que los planes y programas no siempre son alcanzables y cuantificables, ni están permeados en las organizaciones.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 47.

En el interior de las dependencias y órganos desconcentrados se identificó una insuficiente comprensión acerca de la definición y utilidad de los objetivos y se observó que, en ocasiones, éstos no son congruentes con las responsabilidades reales de los puestos.

Las prácticas tradicionales han propiciado que existan dependencias y órganos desconcentrados con estructuras verticales, en las que el primer nivel tiene tramos de control muy largos y en los demás niveles los tramos de control son muy cortos.

El diseño de algunas organizaciones está desbalanceado, debido a que no se cuenta con una visión integral de los procesos y las estructuras. Hay una notable desproporción entre los puestos administrativos y los sustantivos. El 50 % de los casos de la muestra considerada se encontró que existe un empleado administrativo por cuatro o más sustantivos; en 17 % de los casos, el personal administrativo es más numeroso que el sustantivo y en 34 % hay un administrativo por uno a tres sustantivos.

El desbalance se acentúa debido a la aplicación de medidas que son de alcance general y no forman parte de un diseño integral, lo cual ocasiona el inadecuado aprovechamiento del personal. En diversos casos, la carga de trabajo está mal distribuida, ya sea porque un puesto tenga exceso de tareas u otro esté sumamente holgado.

El personal de los distintos niveles jerárquicos no está consciente de la utilidad e importancia de la documentación, sino que la considera como un requisito para cumplir la normatividad, al que no le dedica más tiempo del indispensable.

El exceso de normatividad y los tiempos requeridos para la actualización de las estructuras organizacionales han inducido la operación de estructuras oficialmente inexistentes, duplicadas o desactualizadas.

El estudio mostró que, en algunos casos, el control presupuestal no considera la funcionalidad de las estructuras, sus estrategias y objetivos. Los ajustes de personal, cuando son aplicados de manera indiscriminada, profundizan los problemas de las unidades con mayores cargas de trabajo.

El diseño, la implantación, las modificaciones y la evaluación de las estructuras no se apegan a metodologías, principios y criterios técnicos. En ocasiones, las dependencias globalizadoras niegan autorizaciones de estructuras sin proporcionar orientaciones sobre su correcto diseño. La información que solicitan puede resultar excesivas y obliga a que grupos de personas especiales se dediquen a suministrarla.

Se cuenta con la metodología adecuada de valuación de los puestos, pero no siempre se utiliza; por ello, se detectaron casos en que su clasificación obedece más al título que al contenido, lo cual va en menoscabo del orden y la equidad. El estudio muestra que en el 85% de los casos, la práctica habitual es alinear los puestos conforme a los títulos que ostentan y no en función del grado de responsabilidad que tienen ni de su contribución al logro de los fines de la organización

Fuente: documento elaborado por la SHCP y SFP.

En el cuarto apartado del diagnóstico, —conclusiones del diagnóstico— se afirma que la situación general en cuanto a las estructuras, funciones y remuneraciones del personal de mando de la administración pública central.¹⁰⁵

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 35.

Mientras que en el quinto apartado, —acciones en curso y perspectivas bajo la Ley del Servicio Profesional de Carrera— el documento señala la introducción de cambios en tres ámbitos de las estructuras organizacionales de las dependencias de la administración pública centralizada. En primer lugar, en el diseño se prevé la elaboración de un catálogo de puestos y la definición de los perfiles y requerimientos de cada uno de ellos. En segundo lugar, en el control dispone que exista congruencia entre las plazas que aparecen en el presupuesto y las que efectivamente operan en la estructura. En tercer lugar, en la planeación ordena la elaboración de estudios prospectivos, la evaluación sistemática del desempeño de los servidores públicos y de las entidades que lo integran y la evaluación del sistema en su conjunto.¹⁰⁶

El modelo de reingeniería adoptaría siete estrategias y su implementación en las dependencias y entidades de la APC sería medido a partir de cuatro factores: 1) organización; 2) planeación; 3) selección/talento y 4) profesionalización. A continuación, se presentan las estrategias a implementar:

Tabla 6. Estrategias del modelo de reingeniería

Estrategias	Descripción
Certificación intelectual	Asegurar la calidad y competencia del talento que se requiere para un alto desempeño.
Mejores prácticas	Establecer normas para institucionalizar las mejores prácticas en materia de capital humano, incluyendo las remuneraciones.
Organizaciones modernas	Orientar las estructuras a resultados a través de la productividad, flexibilidad y sencillez en la administración.
Áreas de recursos humanos	Promover el desarrollo de las áreas de recursos humanos de las dependencias para lograr una mejor dirección de las personas.
Educación institucional	Impartir capacitación para el perfeccionamiento de las capacidades estratégicas en dos temas prioritarios: el Buen Gobierno y los trámites y servicios de alto impacto en la ciudadanía.
Cambio cultural	Promover un clima de superación sobre el mejoramiento de la APF derivado de la profesionalización.
La sociedad	Monitorear la percepción social sobre el mejoramiento de la APF derivado de la profesionalización.

Fuente: elaboración propia en base al documento elaborado de la SHCP y SFP.

¹⁰⁶ José Juan Sánchez González, “La reingeniería en la administración pública federal de México”, *op. cit.*, p. 43.

Por último, el documento elaborado por la SHCP y la SFP, establece nueve conclusiones aplicables a la reingeniería de la Administración pública federal,¹⁰⁷ en los siguientes términos:

1. Los esfuerzos de reingeniería de las estructuras deben ser acompañados, para asegurar su viabilidad, de los ajustes a la normatividad vigente que puedan significar obstáculos en su implementación;
2. El Servicio Profesional de Carrera ofrece un marco conceptual y técnico idóneo para apoyar la reingeniería de las estructuras de la Administración Pública Federal, el cual se ha visto impulsado con la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera;
3. El centro gravitacional de la reingeniería de la Administración Pública Federal debe ser el que los objetivos nacionales y sectoriales se reflejen en las estructuras de cada dependencia y órgano desconcentrado, justificando así sus estructuras organizacionales dentro de las cuales, cada puesto debe tener sus objetivos individuales con los cuales contribuye al logro de los resultados institucionales;
4. La dimensión de las estructuras y la descripción de los puestos y sus respectivos perfiles, deben corresponder a los objetivos específicos de cada dependencia y órgano desconcentrado e igualmente estos objetivos deben estar reflejados en las evaluaciones de desempeño de cada servidor público;
5. La funcionalidad de las estructuras organizacionales debe basarse en un enfoque sistémico que asegure la eficiencia, comunicación, coordinación y operación que permita el logro de los objetivos individuales y, por ende, institucionales;
6. Las compensaciones de cada puesto deben ser congruentes con las respectivas funciones, requisitos, responsabilidades y riesgo, cuidando

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 70-71.

su equidad interna y su competitividad externa para atraer y retener el mejor talento que demandan los puestos;

7. Se establecerá un nuevo marco normativo que contenga lineamientos para el diseño de estructuras y la administración de percepciones de mandos medios y superiores que permitan: comprender la importancia del diseño de las estructuras organizacionales para el logro de los objetivos;

8. A medida que las dependencias y órganos desconcentrados vayan incorporando cambios derivados de la reingeniería de la Administración Pública Federal, será preciso considerar las necesidades adicionales de soporte tecnológico;

9. Un requisito indispensable para el desarrollo de las estructuras es asegurar la existencia de personal con certificación en el manejo del sistema de administración de estructuras, en cada dependencia y órgano desconcentrado.¹⁰⁸

En última instancia, la supuesta *reingeniería* que pretenden llevar a cabo el Poder Ejecutivo se sintetiza en la implementación del Servicio Profesional de Carrera, adicionalmente a algunas otras medidas menores. Se presenta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, como una reingeniería. Nada más alejado de la realidad. Se trata de una de las mayores reformas del México contemporáneo en la administración pública federal. No resulta exagerado decir que habrá en el aparato gubernamental, un antes y un después del servicio profesional de carrera.¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 20-21.

¹⁰⁹ José Juan Sánchez González, “La reingeniería en la administración pública federal de México”, *op. cit.*, p. 73.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002)

Al inicio de la administración de Vicente Fox la demanda de que los servidores públicos se condujeran con transparencia y responsabilidad implicó la necesidad de tomar medidas urgentes para combatir la corrupción administrativa, entendida esta como “el conjunto de actos que implican violaciones a la ley y abusos que comete un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en beneficio propio o de terceros”.¹¹⁰ En palabras de Carrillo Castro (2006):

El 13 de marzo del 2002, se expidió la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo transitorio se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para encomendar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la facultad de: Formular y conducir la política de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere. El mismo 11 de junio de 2002 se publicó la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.¹¹¹

En este contexto, se detectó la necesidad de revisar el régimen de las responsabilidades administrativas en el servicio público, con el objetivo de contar con una nueva ley que permitiera establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en aras de regular de manera integral las obligaciones que éstos tienen en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.¹¹² De esta manera, “surge la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002, que tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones, de autoridades competentes y

¹¹⁰ Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, op. cit., p. 125.

¹¹¹ Alejandro Carrillo Castro, *Genesis y evolución de la administración pública centralizada*, op. cit., p. 44.

¹¹² *Ibidem*, p. 146.

el procedimiento para aplicar sanciones, así como del establecimiento del registro patrimonial de los servidores públicos”.¹¹³

De acuerdo con la postura de la SFP (2006) había una diferencia clara con la anterior Ley de Responsabilidades en varios aspectos relevantes:

A diferencia de la ley anterior que incluía disposiciones sobre responsabilidad administrativa, responsabilidad política y responsabilidad penal, la ley vigente regula exclusivamente la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, por lo que las dos últimas responsabilidades — política y penal— quedaron fuera de su ámbito de aplicación. De esta forma se enfoca la atención a la responsabilidad administrativa como foco de vigilancia del control interno en la administración pública.¹¹⁴

El cambio en la ley es de particular importancia, pues las responsabilidades política, penal y administrativa son interdependientes entre sí, en virtud de que los sujetos, obligaciones, sanciones aplicables, autoridades y procedimientos a seguir para la imposición de sanciones derivadas de aquéllas son completamente distintos unos de otros, por lo que no existía razón alguna para que las tres materias fueran reguladas por una sola ley. Con la exclusión de la regulación sobre las responsabilidades política y penal, se puso fin a ciertas confusiones, siendo la más importante aquella que se originó respecto de cuál era el ordenamiento supletorio que debía aplicarse cuando en la propia ley no hubiera una disposición específica para algún aspecto relativo al procedimiento de una responsabilidad administrativa.¹¹⁵

Esta ley establece que, en todas las cuestiones relativas al procedimiento de responsabilidad administrativa y registro patrimonial de los servidores públicos, y en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, que permite a las autoridades encargadas de aplicar la ley tener certeza jurídica en el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidades. De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (2006):

¹¹³ Luis Miguel Martínez Anzures, *Controles y responsabilidades en el sector público*, p. 115.

¹¹⁴ Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, *op. cit.*, p. 147.

¹¹⁵ *Ibidem.*

Como autoridades competentes para los efectos señalados se precisaron al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, así como los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control del Poder Ejecutivo Federal.¹¹⁶

Dentro de las novedades se encuentra la separación del procedimiento del juicio político y de la acción de procedencia, es decir, en el antiguo juicio de desafuero que opera sólo en materia penal, de la responsabilidad de tipo administrativo.¹¹⁷ Cabe hacer notar que García Ramírez (2007) señala que conviene agregar dentro del marco de las responsabilidades, aquellas derivadas del incumplimiento de las obligaciones laborales. “No obstante, que no se incluye en la Ley de Responsabilidades respectiva, el autor la describe como la conducta ilícita de los trabajadores que se halla prevista y sancionada por la legislación laboral, independientemente de la aplicabilidad, en su caso, de sanciones de otra naturaleza”.¹¹⁸ Las sanciones laborales pueden consistir en la suspensión temporal o en el cese de los efectos del nombramiento. En el primer caso, el titular de la dependencia u organismo público deberá recabar la conformidad del sindicato.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000–2006)

“Los antecedentes históricos del Programa de Corrupción y Fomento a la Transparencia, deben buscarse en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982–1988). Primero con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) como responsable de la fiscalización, rendición de cuentas, realización de auditorías y evaluación de la gestión pública: Segundo

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 148.

¹¹⁷ Arturo González Jiménez, *Comentarios a la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, p. 13.

¹¹⁸ Sergio García Ramírez, *Derechos de los servidores públicos*, p. 429.

con la publicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la que se norma la conducta y requisitos que deben observar los funcionarios públicos. Estas dos acciones tuvieron como propósito combatir la corrupción y mejorar la transparencia de los recursos públicos, al interior de la administración pública federal”.¹¹⁹ Para el gobierno de Vicente Fox el tema del combate a la corrupción era un tema de la mayor importancia, se trataba de un tema de seguridad nacional. De este modo:

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, buscaba: organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia, y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad.¹²⁰

Derivado de estos objetivos generales, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se integraba por tres apartados y ocho capítulos. Mediante esta estrategia se pretendía propiciar una cultura en contra de la corrupción y fomentar la transparencia, dentro de la propia administración pública federal y en particular, con sus servidores públicos.¹²¹ De acuerdo con Muñoz Gutiérrez (2005):

Como su nombre lo indica, el tema del combate a la corrupción y el fomento a la transparencia resulta un aspecto central del programa, por lo que establece lo siguiente: (1) partir de reconocer el problema, el diagnóstico de sus causas y efectos de la corrupción, así como de los puntos críticos que deben atenderse

¹¹⁹ José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, op. cit., p. 397.

¹²⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006*, México, 2001.

¹²¹ Ramón Muñoz Gutiérrez, *Innovación gubernamental. El paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, p. 77.

con mayor celeridad, a fin de revertir en el menor tiempo posible sus efectos negativos; (2) entender que la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social, lo que requiere actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana, se trata de un fenómeno social que interesa a todos; (3) tiene claro que el énfasis de la acción pública para combatir la corrupción debe estar en la prevención de conductas y hechos ilícitos, sin que ello implique desatender la aplicación rigurosa de la Ley cuando así proceda; (4) diseñar una política de Estado con alta prioridad y parte de la agenda del Ejecutivo Federal, en la que concurren esfuerzos de todas las instituciones públicas de manera obligatoria, concertada y permanente; (5) tratar como bien público la información gubernamental, con criterios de excepción para aquella relativa a la privacidad y la seguridad de las personas; (6) utilizar de manera óptima y correcta los recursos presupuestales autorizados por el Congreso, por parte de la administración pública federal; (7) significa un compromiso para la sociedad, cuya participación debe ser activa y con las garantías necesarias para la protección de sus derechos; y (8) rendir cuentas a la sociedad de las acciones, los avances y los resultados obtenidos.¹²²

En el marco de este programa, se había comprometido a instaurar un sistema de carrera —servicio profesional de carrera—, que comprendiera desde la selección, ingreso, reclutamiento, promoción hasta la evaluación del desempeño, prestaciones y la terminación de la relación laboral. La ley del servicio profesional de carrera sería dada a conocer en 2023 y su *Reglamento* en 2004, para dar inicio a su implementación. Por otra parte, el programa establecía cinco líneas estratégicas de acción, tal como se presenta en la siguiente tabla 7:

¹²² *Ibidem*, pp. 77-78.

Tabla 7. Líneas estratégicas del PNCC y FT y el DA 2001-2006

Objetivos	Líneas Estratégicas	Contenido
Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría.	El marco jurídico necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tienen relación con los temas de corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, particularmente en los asuntos que son competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
	Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal.	El objetivo rector de abatir la corrupción exige, en buena medida, estrategias y acciones distintas a las tradicionales. Es premisa fundamental dar énfasis a la prevención de conductas y hechos indebidos, lo que obliga a una mejor organización y funcionamiento de las instituciones públicas federales.
	Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal.	El capital humano y su desarrollo integral es un elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia y la simplificación normativa y de procesos de la gestión pública; la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano es el reto.
Controlar y detectar prácticas de corrupción	Implantar controles en la administración pública federal.	El trabajo coordinado de todas las dependencias y entidades para el combate a la corrupción se centrará en la atención a las áreas susceptibles de mejora y que, por su riesgo o existencia de problemas de corrupción, deban tener una respuesta rápida y contundente para erradicar prácticas ilícitas.
	Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño	La gestión pública requiere de mecanismos de información que permitan conocer lo que se hace en la APF, evaluar sus resultados y rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.
Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas	Las conductas indebidas en la función pública implicarán sanciones ejemplares a los servidores públicos responsables. En efecto la impunidad es una de las causales de la corrupción.

Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	Dar calidad y transparencia a la gestión pública	La exigencia ciudadana es por tener un buen Gobierno, que utilice los recursos públicos con pulcritud y eficiencia, que tenga contacto con la sociedad y le brinde servicios de calidad.
	Generar acuerdos con la sociedad	El combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo que requiere ser integral y de la mayor profundidad.
	Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción	La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad; se trata de una parte fundamental de la cultura de un país.
Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal	Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la administración pública federal.	Los inmuebles federales son una parte importante del patrimonio de la Nación; su atención y cuidado deben ser una prioridad del Gobierno.

Elaboración propia con base en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.

Mientras que en los tres primeros objetivos y sus respectivas líneas estratégicas existe una “clara intención de combate a la corrupción —prevenir y abatir prácticas de corrupción, controlar y detectar prácticas de corrupción y sancionar las prácticas de corrupción e impunidad— son determinantes para evitar este tipo de prácticas desleales. Los dos objetivos y estrategias restantes —dar transparencia a la gestión pública mediante la participación ciudadana y administrar con pertinencia el patrimonio inmobiliario federal— son acciones de transparencia en el manejo de los recursos públicos”.¹²³

Como podrá inferirse, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006, establecía como prioridades: “el combate y eliminación de la corrupción; el fomento de la transparencia en el uso de los recursos públicos; evitar la impunidad en detrimento de la aplicación rigurosa de la ley; la aplicación de códigos de ética para el correcto desempeño de los funcionarios

¹²³ José Juan Sánchez González, *La corrupción administrativa en México*, p. 422.

públicos; el desarrollo administrativo sin considerarlo como una reforma administrativa; la instauración del servicio civil de carrera como un mecanismo de modernización administrativa”.¹²⁴ Adicionalmente, establecía de manera detallada un conjunto de indicadores para cada línea estratégica y líneas de acción, así como las áreas responsables para su implementación, control y evaluación.

La privatización de las empresas públicas

El proceso de privatización trataba de cerrar su ciclo en el gobierno de Vicente Fox, por medio de concluir los pendientes de la administración de Ernesto Zedillo,¹²⁵ entre los que destacaban: “la apertura energética, del sector hidráulico, del sector telecomunicaciones —inversión extranjera 49-51 % o apertura al 100 % sólo a países que den el mismo trato a México— a la inversión privada. Así como la venta de la Corporación Internacional de Transportación Aérea (Cintra), controladora de Aeroméxico y Mexicana de Aviación; la concesión de más carreteras; y la privatización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM)”.¹²⁶ Aunque no se trataba de una prioridad, el gobierno de Fox pone énfasis en la reforma estructural del sector energético —la reforma fiscal y laboral— para liberar recursos públicos, proveer de fluido eléctrico y de energéticos a la planta productiva a precios competitivos, mejorar los servicios, así como abatir el desperdicio.¹²⁷ En palabras de Vicente Fox Quesada (2003):

En 2002 se autorizó la constitución de tres organismos públicos descentralizados y se concretó la desincorporación de una entidad de ese mismo tipo, con lo cual el universo de entidades pasó de 205 el 1° de enero, a 207 el 31 de diciembre de ese año. Asimismo, del 1° de enero al 31 de julio de 2003 se crearon cuatro organismos públicos descentralizados y se desincorporó mediante proceso de

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ José Juan Sánchez González, *La privatización en México como retracción estatal*, pp. 293-299.

¹²⁶ José Juan Sánchez González, *La privatización en México como retracción estatal*, pp. 293-299.

¹²⁷ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, p. 617.

extinción el fideicomiso Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios. Con estos movimientos, el universo de entidades paraestatales ascendió a 210. De ese total, 173 organismos y empresas se encontraban vigentes y 37 en proceso de privatización. De las entidades vigentes, 83 eran organismos públicos descentralizados, 71 eran empresas de participación mayoritaria y 19 eran fideicomisos públicos. Esto representaba el 15 % de las 1 155 empresas públicas que se tenían en 1982.¹²⁸

En esta etapa de la privatización de empresas públicas se reportaban que entre las 37 entidades que se encontraban en proceso de privatización, sobresalen Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarrera, S.N.C., la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural. Al mismo tiempo, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID) dictaminó favorable los siguientes procesos:

- El 26 de junio de 2002, la extinción de Productora Nacional de Semillas. El Congreso de la Unión no había procedido a derogar el artículo tercero transitorio de la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas;
- El 17 de octubre de 2002, la disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito integrantes del Sistema Banrural;
- El 13 de junio de 2003, la extinción del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (Fideliq);
- Se registró cambio de denominación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V. a Fonatur-BMO, S.A. de C.V.

¹²⁸ Vicente Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno*, p. 266.

En el cuarto Informe de Gobierno de Vicente Fox, se anunciaba que entre el 31 de diciembre de 2003 y el 31 de julio de 2004, se concluyó un proceso de privatización y se creó un organismo descentralizado, por lo que el número de entidades paraestatales se mantuvo en 210. De ese total, 179 organismos y empresas se encontraban vigentes y 31 en proceso de privatización. De las entidades vigentes, 84 eran organismos públicos descentralizados, 76 eran empresas de participación mayoritaria y 19 eran fideicomisos públicos.¹²⁹

Durante el periodo señalado, concluyó el proceso de desincorporación mediante el esquema de liquidación y extinción, del Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas. Asimismo, se creó el Instituto Nacional de Medicina Genómica, por lo que suman 14 las entidades públicas constituidas a partir del 1° de septiembre de 2000. Entre las 31 entidades que se encontraban en proceso de privatización, sobresalen Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., y las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural. Cabe recordar que se seguían llevando a cabo las actividades residuales del proceso de privatización de Aseguradora Hidalgo, S.A.¹³⁰

Mientras que en el *Quinto Informe de Gobierno* que comprende el periodo del 1° de enero al 31 de julio de 2005, se habían creado tres nuevas entidades paraestatales, como fueron: el Hospital Juárez de México; el Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral (Conocer); y el Instituto Nacional de Rehabilitación. En total, sumaban 17 entidades creadas desde el 1° de diciembre de 2000.¹³¹ En palabras de Vicente Fox Quesada (2005):

A julio de 2005, las entidades paraestatales eran 212. De este total, 172 organismos, empresas y fideicomisos públicos se encontraban vigentes y 40 en proceso de desincorporación. De las entidades vigentes, 86 eran organismos descentralizados, 67 eran empresas de participación estatal mayoritaria y 19 eran fideicomisos públicos. Continuaban entre las 40 entidades en proceso

¹²⁹ Vicente Fox Quesada, *Cuarto Informe de Gobierno*, p. 251.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Vicente Fox Quesada, *Quinto Informe de Gobierno*, p. 230.

de privatización, Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural y las siete empresas filiales de Pemex-Petroquímica: Camargo, Cangrejera, Cosoleacaque, Escolín, Morelos, Pajaritos y Tula, todas ellas sociedades anónimas de capital variable.¹³²

Para su *Sexto Informe de Gobierno*, el presidente en turno manifestó: “Al final del periodo de gobierno de Vicente Fox, se reportaba que del 1° de enero al 31 de julio de 2006 se crearon dos organismos, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores y la Comisión Nacional de Vivienda, con lo que se sumaban a 21 entidades públicas creadas a partir del 1° de diciembre de 2000, por ese gobierno”.¹³³

Lo contradictorio es que, a pesar del proceso de privatización de empresas públicas, en todos los gobiernos neoliberales, se siguieron creando nuevas empresas paraestatales. Como se menciona a continuación: “Vicente Fox dejaba el gobierno con 215 entidades paraestatales al 31 de julio de 2006. De este total, 173 eran organismos, empresas y fideicomisos públicos se encontraban vigentes, 90 eran organismos públicos descentralizados, 65 eran empresas de participación estatal mayoritaria y 18 eran fideicomisos públicos”.¹³⁴

Por último, al final de su gestión, dejaba 42 entidades en proceso de privatización destacando Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural y las siete empresas filiales de Pemex-Petroquímica: Camargo, Cangrejera, Cosoleacaque, Escolín, Morelos, Pajaritos y Tula. Además, inicia la liquidación y extinción de la Agencia de Noticias Mexicana Notimex, S.A. de C.V. y mediante extinción el fideicomiso público Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 259.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 260.

El patronazgo en un Servicio Profesional de Carrera en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012)

En el gobierno de Felipe Calderón, durante los primeros meses de gobierno, se buscó recuperar parte del respeto e institucionalidad de la investidura presidencial que se había perdido en el gobierno de Vicente Fox, presentando al presidente Calderón como una figura capaz de articular los esfuerzos necesarios en torno a la toma de acuerdos respecto a las llamadas reformas estructurales.¹³⁵

De hecho, el sexenio del presidente Calderón se inaugura con una reforma ampliamente buscada por sus antecesores: la creación de una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con la cual se dejó sentir la fuerza renovada de la presidencia de la República en la concreción de reformas estructurales, pues, aunque la propuesta original del presidente fue reformulada, se conservó el espíritu y sentido originales. A esta reforma, se sumó la energética, la judicial, la electoral, la de telecomunicaciones y algunos intentos de mejora en la estructura hacendaria, entre otras.¹³⁶ Además, se expide la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado el 31 de marzo de 2007, esto con objeto de reducir en un 40 % los pasivos contingentes del sector público, pasando de un costo en valor presente de 57 a 35 % del producto interno bruto (PIB). Derivado de esta ley también se creó el órgano desconcentrado Pensionissste, el cual se encarga de administrar los recursos depositados en las cuentas individuales de los empleados públicos.¹³⁷

En el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa sobresalen, como obra administrativa y gubernamental, a partir del acuerdo del 29 de mayo de 2007, la creación del Consejo Asesor y del Comité Técnico de la Plataforma México, con el propósito de definir estrategias para el desarrollo de sistemas informáticos y metodológicos que proporcionen información de inteligencia a las instituciones de seguridad pública. El 28 de mayo de

¹³⁵ Maximiliano García Guzmán, “El papel de la administración pública en los procesos de democratización en México. una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial”, *op. cit.*, p. 687.

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 687-688.

¹³⁷ *Ibidem*, pp. 34-35.

2007 se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo del Consejo de Seguridad Pública, por lo que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de desarme, terrorismo y seguridad nacionales.¹³⁸

El 20 de julio de 2007, se publica, en el *DOF*, el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 constitucional, el cual tiene como fin introducir los principios y bases que deben regular el acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno, destacando la lógica de máxima publicidad. Por otra parte, el 6 de septiembre de 2007 se reforma el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. El 1º de febrero de 2008 se expide la Ley General de Infraestructura Física Educativa para crear el Instituto de Infraestructura Física Educativa y apoyar la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción de las instalaciones educativas. Además, el 28 de noviembre de 2007 se publica una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que la Secretaría de Energía lleve a cabo la creación del Consejo Nacional de Energía, el cual tiene por objeto definir criterios y elementos de política energética.¹³⁹

El 29 de mayo de 2009, también se expide la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con la cual, se extingue la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y se crea la Policía Federal Ministerial. En junio de 2009 se expide el decreto por el que se crea un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y que tiene por objeto anticipar, atender y sancionar actos violentos contra la mujer. Es relevante también que el 1º de octubre de 2009, se publica en, el *DOF*, el decreto por el cual se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.¹⁴⁰

Sin embargo, hay tres rasgos en la administración del presidente Calderón en su gestión y que limitaron su efectividad institucional: 1) el papel central que ocupa en la agenda pública el problema de las inseguridad y el crimen organizado: 2) la continuidad en las políticas públicas, lo que

¹³⁸ Ricardo Uvalle Berrones, "Introducción", *op. cit.*, p. 34.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 35.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 35-36.

significa al mismo tiempo la conservación del entramado institucional y organizacional que les da sustento; y 3) el incremento del poder en manos del Congreso de la Unión y de los gobernadores de las entidades federativas. Estos tres elementos se distinguen claramente si se analizan las reformas hechas en el gobierno de Felipe Calderón.¹⁴¹

La burocracia en el periodo de Felipe Calderón (2006-2012): retroceso administrativo

En el gobierno del presidente Felipe Calderón, la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en la agenda gubernamental que se había dado en el gobierno de Vicente Fox. Además, que los años subsecuentes, estaría marcada por una de las crisis económicas y financieras más adversas y complejas de México y del mundo entero, traducándose esta situación en el hecho de ocupar un muy bajo nivel entre las prioridades gubernamentales. Para ese momento, era clara la situación de crisis. De acuerdo con Pardo (2012):

[...] en medio de otra interna de dimensiones escandalosas, debido a la creciente presencia del crimen organizado y el tráfico de drogas, provocando rangos de inseguridad desconocidos e intolerables para México, había implicado grandes retos y dificultades para el gobierno mexicano en general, pero particularmente para la agenda de mejora administrativa. A tal grado, que ésta terminó por ceder ante la llamada de austeridad de los últimos años, definida en lo esencial por la reducción de gastos de operación y nómina, y no en una propuesta administrativa integral.¹⁴²

Continuando con el análisis de Pardo (2014):

¹⁴¹ Maximiliano García Guzmán, “El papel de la administración pública en los procesos de democratización en México. Una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial”, *op. cit.*, p. 688.

¹⁴² María del Carmen Pardo, “¿Cambio o parálisis en la Administración pública mexicana?”, en Miguel Ángel Valverde Loya y Mary E. Hilderbrand (coords.). *¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? Reformas recientes al sector público en México*, p. 20.

En los primeros días del gobierno de Felipe Calderón en el mes de diciembre de 2006 se lanzó una primera iniciativa referida a cambios por realizarse en la administración pública federal: el llamado decreto de austeridad, que consistió en la reducción de salarios, en una proporción de 10 % para los altos funcionarios. Esta medida se aplicó también en el caso del salario del propio presidente, los secretarios y subsecretarios, directores y encargados de agencias federales, así como, en una proporción de 5 % en el presupuesto de las agencias federales, exceptuando aquellas vinculadas con tareas de seguridad. Por lo que corresponde a la reducción en los salarios de los mandos superiores de la Administración pública federal parecería una medida oportuna pero insuficiente, en particular, por el alto costo que representaba para el gobierno federal, debido a que esta acción traería un impacto significativo y fue coyuntural, debido a que no se trataba de una estrategia permanente. Más bien habría sido una acción simbólica y no una medida concreta para hacer más eficiente el aparato gubernamental.¹⁴³

A este respecto, José Juan Sánchez González (2010) escribe lo siguiente:

Una primera referencia para indagar sobre las estrategias para modernizar la Administración Pública federal es, el informe de los Primeros Cien Días del Gobierno de Felipe Calderón (Presidencia de la República, 2007), en el que se enumeran las acciones realizadas en este periodo por su administración. Una vez realizado el análisis a las 100 acciones, se puede afirmar de manera contundente, que existían solo dos acciones que pueden catalogarse como parte de la modernización de la Administración Pública federal. Primero, la acción 23 “reducción del gasto burocrático”; y segundo, la acción 91 “mayor rendición de cuentas”. Las otras 98 acciones atañen a medidas de ámbitos diversos de los ramos de la Administración Pública, pero corresponden a diferentes prioridades gubernamentales.¹⁴⁴

¹⁴³ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*, op. cit., pp. 118-119.

¹⁴⁴ José Juan Sánchez González, “La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón”, *Revista de Administración Pública*, p. 33.

Hasta ese momento, no aparecían las estrategias administrativas para guiar las acciones de evaluación del desempeño y mejora de la gestión pública, en parte por el entorno político en el que inicia el gobierno de Felipe Calderón y también, por el tiempo que tarda la integración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales que lo conforman.

Por lo que se refiere a la aprobación del artículo sexto de la *Constitución* que pretende obtener una mayor rendición de cuentas, se trataba de una acción de una enorme trascendencia para lograr que los tres órdenes de gobierno alcanzarán un adecuado nivel de transparencia y normar reglas uniformes en la materia. En el gobierno de Felipe Calderón encontramos en esta línea —mayor rendición de cuentas y transparencia— uno de sus ejes fundamentales de acción. Tanto el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC), que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como el apartado 5.5 en los informes de gobierno, muestran la relevancia —al menos en discurso— que tendrá la rendición de cuentas y la transparencia en esa administración.¹⁴⁵

La segunda referencia para conocer el rumbo de la modernización de la Administración Pública, se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. “El PND cuenta con un primer capítulo en el que define “el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente administración”. La segunda parte consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de acción: 1) Estado de Derecho y seguridad; 2) Economía competitiva y generación de empleos; 3) Igualdad de oportunidades; 4) Sustentabilidad ambiental; y 5) Democracia efectiva y política exterior responsable”.¹⁴⁶

El tema del mejoramiento de la administración pública federal se encontraba enmarcado en el eje rector 5 —democracia efectiva y política exterior responsable— en particular en los dos puntos que corresponden a su modernización: 5.4 eficacia y eficiencia gubernamental; y 5.5 transparencia y rendición de cuentas. “Las dependencias responsables de estas acciones eran la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 429.

¹⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx.

y Crédito Público (SHCP), a veces de manera autónoma, pero en otras estableciendo mecanismos de coordinación institucional en actividades que le sean concurrentes”.¹⁴⁷ Dentro de las estrategias establecidas en el PND, en la vertiente de “eficiencia y eficacia gubernamental” se encontraban los objetivos de:

1. Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental.
2. Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades.
3. Profesionalizar el servicio público buscando mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal (APF).
4. Adoptar un modelo de diseño del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos de la APF.
5. Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, mediante un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
6. Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales como política pública permanente en los niveles de gobierno.

Por los resultados de las estrategias descritas se hace evidente la corresponsabilidad, tanto de la SFP como de la SHCP, ya que en ella se incluyen acciones realizadas por ambas dependencias. En el apartado de eficacia y eficiencia gubernamental, se afirmaba que se había propuesto impulsar la

¹⁴⁷ José Juan Sánchez González, “La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón”, *op. cit.*, pp. 35-36.

adopción de un nuevo tipo de gestión pública que se basaba en la evaluación de resultados para garantizar el logro de prioridades establecidas y facilitar la rendición de cuentas, con base en el seguimiento y difusión de los resultados de las evaluaciones realizadas por entidades externas e independientes que hagan posible calificar el desempeño y retroalimentar el ciclo presupuestal. La administración de Felipe Calderón puede caracterizarse como de “eficacia y eficiencia gubernamental” bajo las modalidades de: el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La administración pública de Felipe Calderón Hinojosa

En el gobierno del presidente Felipe Calderón, la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en la agenda gubernamental que se le dio en el gobierno de Vicente Fox, además de que los años subsecuentes, había estado marcada por una de las crisis económicas y financieras más adversas y complejas de México y del mundo entero, traduciéndose esta situación en el hecho de ocupar un bajo nivel entre las prioridades gubernamentales. Para Pardo (2014) estaba claro que “para ese momento, es clara la situación de crisis en medio de otra interna de dimensiones escandalosas, debido a la creciente presencia del crimen organizado y el tráfico de drogas, provocando rangos de inseguridad desconocidos e intolerables para México, había implicado grandes retos y dificultades para el gobierno mexicano en general, pero particularmente para la agenda de mejora administrativa”.¹⁴⁸

A tal grado, que ésta terminó por ceder ante la llamada de austeridad de los últimos años, definida en lo esencial por la reducción de gastos de operación y nómina, y no en una propuesta administrativa integral. El gobierno de Felipe Calderón no tuvo como prioridad impulsar estos procesos modernizadores, aunque sí se tomaron algunas decisiones para mejorar el desempeño de la administración pública federal, siempre mediadas por otras acciones, como lo menciona Pardo (2015):

¹⁴⁸ María del Carmen Pardo, “¿Cambio o Parálisis en la Administración Pública Mexicana?”, *op. cit.*, p. 20.

La importancia del proyecto de modernización administrativa fue mucho menos evidente en este gobierno; se volvió a insistir en la necesidad de perfeccionar instrumentos como el presupuesto basado en resultados, la evaluación del desempeño y la planeación estratégica a partir de metodologías estandarizadas, como la Matriz de Marco Lógico. No obstante, la atención gubernamental hacia los problemas en los ámbitos nacional e internacional, como la crisis financiera mundial de 2008 y el aumento de los niveles de violencia asociados al narcotráfico, confirmó que la modernización administrativa, como estrategia gubernamental, no fue un tema importante en la agenda pública, ni siquiera una asignatura pendiente.¹⁴⁹

Habría que mencionar que las reformas administrativas que incluyen elementos de NGP en América Latina no han sido coherentes, ni son por sí mismas un motor de cambio. En la agenda gubernamental mexicana, se promueve el uso de la réplica de experiencias exitosas o “buenas prácticas” como instrumento de apoyo a la toma de decisiones. Esto podría explicar, en alguna medida, las estrategias erráticas de los gobiernos panistas, porque, de acuerdo con el análisis de Pardo (2015):

Sin embargo, si bien es posible afirmar que existieron diferencias importantes en la forma y contenido de las reformas administrativas impulsadas por los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, también es cierto que contienen preocupaciones compartidas, como el cambio democrático y el énfasis de medidas administrativas de carácter gerencial, lo que traza algunos paralelismos a lo largo del periodo en el llegaron al poder gobiernos emanados del Partido Acción Nacional, el PAN.

La premisa principal es que los factores contextuales políticos y económicos que se presentaron en el momento en el que el gobierno de Felipe Calderón llega al poder y durante su administración, condicionaron las estrategias de modernización administrativa y limitaron el esfuerzo que podría haberlas ayudado en términos de su utilidad. Esto dio lugar a cambios aislados en la administración, como la insistencia en la adopción de herramientas gerenciales,

¹⁴⁹ María del Carmen Pardo, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, p. 84.

más que en un proceso de reforma integral que buscara fortalecer institucionalmente a la administración pública, al menos a nivel federal.¹⁵⁰

El gobierno de Calderón dio continuidad a la tesis establecida desde el primer gobierno del Partido Acción Nacional: “suponer que un gobierno autodefinido de empresarios y para empresarios, impulsaría la nación a un estadio superior de desarrollo. Se ha supuesto que la incorporación directa de empresarios-servidores públicos, de las agendas de las corporaciones globales y facilitar sus procesos de acumulación, en un contexto de “libre” mercado, permitiría que la riqueza social beneficie al conjunto de la sociedad”.¹⁵¹ Para el Gobierno Federal (2008):

La modernización en el gobierno de Felipe Calderón Hinojos fueron tres estrategias: 1) el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); 2) el Presupuesto Basado en Resultados (PBR); (3) el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); y 4) el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción.¹⁵² En primer lugar, El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012 (PMG) elaborado por la SFP, constituye la estrategia del gobierno del Presidente Felipe Calderón para transformar al gobierno federal.¹⁵³

La evaluación, en este enfoque, en primer lugar, está orientada hacia la mejora y no sólo como un elemento de apoyo al control, sus resultados serán un insumo del PMG, para promover las transformaciones estructurales necesarias en la Administración pública federal.

El PMG fue una propuesta de reforma de inspiración fundamentalmente “gerencialista”, es decir, orientada a introducir prácticas del sector privado en el sector público. Uno de los factores que pesaron en contra del PMG desde su diseño original fue el hecho de que una de las variables más importantes para

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 84-85.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² José Juan Sánchez González, “La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón”, *op. cit.*, p. 36.

¹⁵³ Gobierno Federal, *Programa especial de mejora de la gestión pública federal*, p. 9.

la implementación de la reforma, a saber, la coherencia del liderazgo, quedó escindida entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁵⁴

En segundo lugar, en el Presupuesto Basado en Resultados (PBR),

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública, tienen bajo su responsabilidad la puesta en marcha del Presupuesto basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el ámbito de la Administración Pública federal. Por lo que se refiere al PBR, consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos.¹⁵⁵

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007): “El PBR implica un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, haciendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno”.¹⁵⁶ El PBR se enfocaba en la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.¹⁵⁷

En tercer lugar, una vez puesto en marcha el PBR, el siguiente paso era establecer el SED, el cual se definía como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los programas y proyectos. El SED

¹⁵⁴ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la Administración pública en México*, op. cit., pp. 119-120.

¹⁵⁵ Salvador Vega Casillas, “El programa de mejora de la gestión”, en Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, p. 7.

¹⁵⁶ SHCP, *Sistema de evaluación del desempeño*, p. 6.

¹⁵⁷ Roberto Rives Sánchez, *Tomo VI. Génesis y evolución del federalismo en México*, en Alejandro Carrillo Castro (coordinador), *200 años de Administración Pública en México*, p. 365.

cuenta con dos formas de evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos:

La primera evaluación de programas evalúa diversos conceptos: *consistencia y resultados* (analiza el diseño y desempeño global de los programas); *procesos* (analiza mediante trabajo de campo, si se llevaron a cabo los procesos de manera eficaz y eficiente); *impacto* (identifica el cambio en los indicadores atribuible a la ejecución de los programas); y *específica* (analiza aspectos o situaciones prioritarias de los programas no comprendidas en los tipos anteriores). La segunda evaluación es estratégica, donde se analizarán estrategias, políticas y gestión institucional. Con el SED se pretende que los trabajos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la aprobación del Presupuesto, se harán en un marco de mayor comunicación, entendimiento y certeza.¹⁵⁸

Un cuarto instrumento en las transformaciones de la Administración pública en el gobierno de Felipe Calderón fue el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC). El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) fue un punto de partida en el combate de la corrupción en México, pues “aunque la contraloría y el combate a la corrupción se convirtieron en temas de la agenda gubernamental desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), y recibieron un nuevo impulso en el periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000), en realidad no fue hasta el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) cuando se empezaron a embonar las piezas jurídicas, institucionales y administrativas de una estrategia anticorrupción transversal e integral”.¹⁵⁹ En palabras de Pardo (2014):

En los primeros días del gobierno de Felipe Calderón en el mes de diciembre de 2006 se lanzó una primera iniciativa referida a cambios por realizarse en la administración pública federal: el llamado decreto de austeridad, que consistió en la reducción de salarios, en una proporción de 10 % para los altos funcionarios. Esta medida se aplicó también en el caso del salario del propio

¹⁵⁸ Secretaría de la Función Pública, *Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública*, pp. 21-23.

¹⁵⁹ Benjamín G. Hill Mayoral, “Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros”, *Buen Gobierno*, p. 27.

presidente, los secretarios y subsecretarios, directores y encargados de agencias federales, así como, en una proporción de 5 % en el presupuesto de las agencias federales, exceptuando aquellas vinculadas con tareas de seguridad.¹⁶⁰

Por lo que corresponde a la reducción en los salarios de los mandos superiores de la administración pública federal parecería, “una medida oportuna pero insuficiente, en particular, por el alto costo que representaba para el gobierno federal, debido a que esta acción traería un impacto significativo y fue coyuntural, debido a que no se trataba de una estrategia permanente. Más bien habría sido una acción simbólica y no una medida concreta para hacer más eficiente el aparato gubernamental”.¹⁶¹ Mientras que en su primer informe de gobierno en septiembre de 2007, el presidente Felipe Calderón refería los principios rectores de su administración: “Me comprometí a guiar la acción del Gobierno en cinco ejes fundamentales: Estado de Derecho y Seguridad Pública; Economía Competitiva y Generadora de Empleos; Igualdad de Oportunidades; Desarrollo Sustentable; y Democracia Efectiva y Política Exterior Activa y Responsable”.¹⁶²

En su tercer informe de gobierno en septiembre de 2009, el presidente Felipe Calderón informaba de los avances en su estrategia de seguridad pública. Afirmaba que su gobierno “estableció el compromiso de reconstruir integralmente las instituciones y sistemas de seguridad pública y procuración de justicia” para instaurar una “estrategia nacional de prevención del delito y combate a la delincuencia que proteja la integridad y los derechos de las personas en todo el país”, para una vigencia de la garantía individual de justicia pronta y expedita.¹⁶³ De acuerdo con Castelazo (2011): “En su mensaje a la Nación con motivo del tercer Informe de Gobierno, el presidente Felipe Calderón expuso una agenda de cambio en diez puntos: 1) combate a la pobreza; 2) cobertura universal de salud; 3) educación de calidad;

¹⁶⁰ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la Administración pública en México*, op. cit., pp. 118-119.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 119.

¹⁶² José R., Castelazo, *Tomo V. La administración pública en los informes presidenciales*, op. cit., p. 545.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 573.

4) austeridad y finanzas públicas; 5) reforma económica; 6) reforma en telecomunicaciones; 7) reforma laboral; 8) reforma regulatoria; 9) combate al crimen; y 10) reforma política”.¹⁶⁴

En materia de desregulación administrativa, el presidente Felipe Calderón reportaba que se “habían suprimido más de 2 mil trámites gubernamentales y más de 16 mil normas sustantivas y administrativas. Con esta simplificación, se han eliminado requisitos, y trámites innecesarios, normas duplicadas, procesos y actividades ineficientes y trámites burocráticos con el fin de logra un gobierno más eficiente”.¹⁶⁵ De acuerdo con Pardo (2014):

Tanto en el gobierno de Vicente Fox como en el gobierno de Felipe Calderón, el acento estuvo puesto en entender los esfuerzos de reforma administrativa de ese periodo como un proceso general de cambios dentro del gobierno, que buscó crear nuevas conductas, nuevos intereses, nuevos actores, y en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en los aparatos de gobierno del Estado mexicano. El supuesto básico fue que los cambios administrativos significativos redistribuyen los recursos del poder y en este tipo de reformas, implicaban un cambio sensible en el equilibrio entre los funcionarios electos y las burocracias.¹⁶⁶

En relación a la estrategia de un Presupuesto Basado en Resultados (PBR) mediante un nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), impulsado por la SHCP, con el apoyo de la SFP coloca nuevamente al presupuesto como herramienta ordenadora de las actividades realizadas en la Administración pública federal. La experiencia alcanzada por los países que cobijaron la Nueva Gerencia Pública, partieron del hecho, que sólo a través del control de la Tesorería vía los presupuestos públicos, era posible una serie de profundos cambios en el aparato administrativo.¹⁶⁷ Para González Gómez (2008):

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 597-598.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 599.

¹⁶⁶ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la Administración pública*, op. cit., p. 17.

¹⁶⁷ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, Tomo IV, en Alejandro Carrillo Castro (coordinador), *200 años de Administración Pública en México*, p. 305.

Sin embargo, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales, que podría afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema es el de la integración vertical, debido a que la evaluación en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de los programas y organizaciones públicas —el SED se centra en el análisis de programas— pero una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se puedan identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno. Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En la vertiente de evaluación de programas del SED se mantiene una lógica centrada en la organización que opera el programa y no se han robustecido mecanismos de evaluación que incorporen la lógica interorganizacional bajo la cual muchas políticas y programas públicos operan en la realidad, tanto entre dependencias federales como en sus ramificaciones hacia los gobiernos subnacionales.¹⁶⁸

La SFP por medio del PMG “no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto público por medio de la modificación presupuestal, sino la mejora de los sistemas de gestión internos de las dependencias gubernamentales. Estos procesos podrían por el contrario generar mayores gastos de los previstos”.¹⁶⁹ De esta forma, a la entrada de operación del SED es muy posible esperar que, si no se establecen mecanismos de coordinación y comunicación adecuados entre las dos dependencias globalizadoras —SHCP y SFP— uno de los objetivos se vea subordinado al otro, restringiendo con esto la capacidad y riqueza de las evaluaciones que se realicen. En palabras de Arellano, Lepore y Coronilla Cruz (2007):

Otro problema es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años, no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*) que faciliten

¹⁶⁸ Javier González Gómez, “La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿qué hacer? ¿hacia dónde ir? ¿cómo actuar?”, *Revista de Administración Pública*, p. 44.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 45.

el proceso de aprendizaje organizacional y político que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes. En algunas dependencias se sigue concibiendo a la evaluación como un tema de control legal. La evaluación del desempeño y resultados, para que sea una herramienta efectiva y útil para mejorar la toma de decisiones, requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores (SHCP y SFP) como de las entidades y dependencias que lo implementan. Si la expectativa es que en el corto plazo se contará con una batería de indicadores discretos que permitirán de un solo juicio y de una sola vez evaluar al sector público, se habrá comenzado por el lado equivocado.¹⁷⁰

En primer lugar, no pudo consolidarse un sistema de evaluación integral del desempeño; tanto la evaluación institucional como la individual no lograron aportar información útil para todos los decisores y los caminos que siguieron, la mayor parte de las veces, fueron paralelos, pero no articulados. En segundo lugar, la evolución del desempeño de los servidores públicos fue relegada en la práctica, a un nivel de simple control y estuvo limitada en recursos públicos. Por último, tal situación derivó en la desviación del sentido original de la evaluación del desempeño (mejora y desarrollo) hacia una reorientación más rutinaria y elemental (de premio y castigo), no del todo acotada.¹⁷¹ De acuerdo con Pardo(2012):

La política de austeridad puesta en marcha por el presidente Felipe Calderón en la última parte de su sexenio, es muestra, precisamente de la incapacidad de crear una fuente de apoyo alrededor de la agenda de reforma lo suficientemente amplia como para sobrellevar periodos críticos, como el que representó la crisis económica internacional. Así, el énfasis en la reducción de costos de operación y nómina de la política de austeridad no fue en ningún caso una alternativa seria de mejora gubernamental, sino sencillamente un conjunto de medidas destinadas a ahorrar recursos en el marco de una severa reducción de

¹⁷⁰ David Gault Arellano, Walter Lepore y Efraín Coronilla Cruz, “La importancia del aprendizaje en los sistemas de evaluación del desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza”, en *Buen Gobierno*, p. 38.

¹⁷¹ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la Administración pública paraestatal. Tomo IV, op. cit.*, p. 306.

los recursos fiscales y económicos del gobierno. De hecho, una de las decisiones más sintomáticas en ese sentido fue la propuesta, finalmente no realizada, de eliminar a la Secretaría de la Función Pública, que incluía entre sus tareas principales la continuidad y mejora de la gestión del gobierno mexicano, sin que en dicha propuesta apareciera debidamente reasignada esta función a ninguna otra dependencia.¹⁷²

De acuerdo a Pardo (2014), la modernización administrativa no es una moda, sino un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales, es decir:

En la medida en que la administración pública funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones fiscales se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse. Es necesario señalar que el supuesto básico de este análisis sobre modernización administrativa es que “los cambios administrativos significativos redistribuyen los recursos de poder” y, en particular, que este tipo de reformas implican un cambio sensible del equilibrio entre los funcionarios electos y las burocracias.¹⁷³

Continuando con Pardo (2015):

Es importante tomar en cuenta que la administración pública mantuvo poca o nula autonomía respecto de la política, dado el largo dominio del PRI en el ejercicio del gobierno y sumado a las características que ese partido y a los propios mecanismos con los que contaba el poder ejecutivo que el propio sistema político mexicano le otorgaba. Este señalamiento es especialmente relevante que las transformaciones administrativas impulsadas por los gobiernos del pan tendieron a tomar como base, en la mayoría de casos, los preceptos de la NGP, la cual tiene, como uno de sus enunciados normativos principales, que la

¹⁷² María del Carmen Pardo, “¿Cambio o parálisis en la Administración pública mexicana?”, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁷³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración pública, 1940-1990*, *op. cit.*, p. 148.

administración pública gozar de un relativo grado de neutralidad e independencia frente al poder político.¹⁷⁴

La puesta en marcha del SPC no estuvo exenta de dificultades: “a) la Secretaría de la Función Pública se transformó en una dependencia centralizadora, lo que dificultó su operación; b) los subsistemas del servicio profesional no se lograron poner en marcha de forma oportuna. A pesar del establecimiento de un sistema de ingreso basado en el mérito, se utilizó de manera excesiva el artículo 34 de la LSPCAPF”.¹⁷⁵ Esto apunta a que en el gobierno continuó con la vieja práctica de utilizar sus prerrogativas para colocar a candidatos en puestos de la APF. Es decir, de acuerdo con Pardo (2015):

Para dar respuesta a estos problemas, el gobierno de Felipe Calderón publica a finales de 2007 un nuevo reglamento de LSPCAPF. Sin embargo, de nueva cuenta el uso excesivo del artículo 34 demuestra que el objetivo no era descentralizar funciones, sino reducir el alcance del sistema. Es importante hacer mención también se aprobó el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012, con el propósito de “garantizar la operación integral del Sistema, a través la participación y coordinación de los diferentes actores que intervinieran; resultando obligatorio para las dependencias y órganos administrativos desconcentrados a los que les resultaba aplicable la LSPC”.¹⁷⁶

Los alcances del proceso de modernización administrativa del presidente Felipe Calderón se entienden a partir del contexto político que imperó en el momento de la llegada al Ejecutivo federal y durante su gobierno. En su administración, la profesionalización y el servicio profesional de carrera no fueron una prioridad, por el contrario, fueron un obstáculo a su proyecto de gobierno, ya que Pardo (2015) consideraba que “por un lado, la crisis de legitimidad, resultado de las elecciones de 2006, derivó en el hecho de que

¹⁷⁴ María del Carmen Pardo, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *op. cit.*, pp. 86-87.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 101.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 101-102.

administración entrante buscara acercarse a los grupos políticos de la izquierda y, por tanto, adoptara la política de austeridad administrativa como medida para mitigar la polarización política. Por otro lado, la crisis financiera influyó en la permanencia decreto de austeridad debido al panorama económico adverso, haciendo que esta política opacara otras medidas de modernización administrativa”.¹⁷⁷

Otro factor contextual que explica el poco pulso que se le dio a una reforma integral de la administración pública fue el aumento en la violencia asociada con el crimen organizado narcotráfico. Esta situación desvió la atención y prioridades del gobierno federal, centrando los esfuerzos en la “guerra contra el narcotráfico”. Todo lo demás que no fuera esta guerra, fue dejado de lado y contó con los apoyos necesarios para llevarlo a cabo.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG)

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012 (PMG) elaborado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) constituye la estrategia de la administración del presidente Felipe Calderón para transformar al Gobierno federal. Por ello, “la evaluación en este enfoque, está orientada hacia la mejora y no solamente como un elemento de apoyo al control, sus resultados serán un insumo del PMG, para promover las transformaciones estructurales necesarias en la Administración Pública Federal”.¹⁷⁸ El PMG se concibe como el instrumento del Ejecutivo Federal de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados.

Dada la relevancia del PMG, se requiere una implementación firme y adecuada que permita dar certidumbre y claridad a las acciones comprometidas en el marco del programa, con la coordinación de la SFP. En el PMG participan un grupo de actores clave, como los delegados y comisarios de la SFP, los Órganos Internos de Control en las instituciones, así como los

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 111.

¹⁷⁸ Gobierno Federal, Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal, p. 9.

Grupos Técnicos del programa, entre otros.¹⁷⁹ Como definición marco señala que

la mejora de la gestión implica crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para mejorar la calidad de la acción pública y para medir cuentas claras a los ciudadanos sobre la administración de los recursos públicos. Los nuevos esquemas de buen gobierno en el mundo otorgan a la población un rol más activo y aspiran a una gestión pública que rinda resultados, y que sea eficiente y abierta a la vez. Una Administración Pública eficaz, transparente y honesta es condición necesaria para obtener la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.¹⁸⁰

El objetivo del PMG era “potenciar una gestión pública orientada hacia resultados con base en la vinculación de los resultados de la gestión con la asignación de los recursos presupuestarios, la aplicación de procesos de planeación estratégica, la responsabilidad por el cumplimiento con las metas programadas, el establecimiento de sistemas de control de gestión interna, así como la creación de incentivos para motivar el cumplimiento de las metas programadas”. Ello con el propósito de alcanzar la eficiencia, calidad y transparencia de la gestión pública.¹⁸¹ El PMG fue la estrategia del Ejecutivo Federal que se enmarca en el PND, enfocada a realizar avances que transformen la operación cotidiana de las instituciones públicas hacia el logro de resultados y verificables. Con el PMG, señalaba el documento que se hacían propios diversos postulados de la Nueva Gerencia Pública:

Los objetivos generales del PMG parecen modestos frente a los retos que enfrenta la Administración Pública mexicana moderna: 1) maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública federal; 2) incrementar la efectividad de las instituciones; y 3) minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades. A partir de estos objetivos, el PMG se rige por cinco ejes: 1) orientación a resultados; 2) flexibilidad; 3) innovación y

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 525.

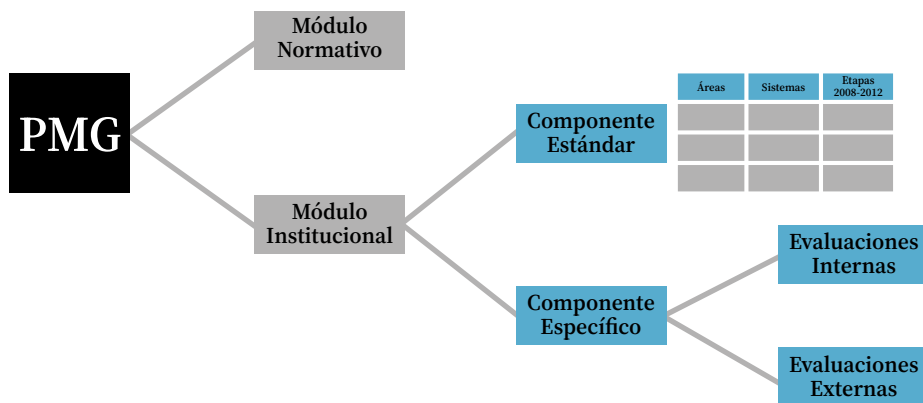
¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹⁸¹ Alfredo Muñoz García, “Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?”, *Buen Gobierno*, p. 67.

experiencia; 4) sinergia; y 5) participación ciudadana- por lo que la SFP promoverá un ambiente en que la mejora continua, el buen desempeño y el “abandono de la autocomplacencia”, sean los elementos predominantes del desempeño administrativo en la Administración Pública federal.¹⁸²

Para su implementación, el PMG está integrado por dos módulos cada uno de los cuales define las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos en el seno de las dependencias y entidades sujetas a su cumplimiento: Módulo Normativo y Módulo Institucional, el cual a su vez está integrado por dos: a) Componente Estándar y b) Componente Específico, como lo muestra el gráfico 1.

Gráfico 1. Programa del Mejoramiento de la Gestión



El Módulo Normativo del PMG es producto de la necesidad de mejorar las políticas y normas de aplicación general para toda la APF, en temas como: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal, entre otros, “mientras que en el Módulo Institucional tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, que involucran una cantidad importante de bienes y servicios

¹⁸² Gobierno Federal, *Programa especial de mejora de la gestión pública federal*, pp. 27-28.

para la sociedad. Este Módulo es de observación obligatoria para las dependencias y entidades que integran la APF y se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño. Cuenta con dos componentes, estándar y específico”.¹⁸³ De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (2007):

El primer componente es el *estándar*, en el que cada área se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad —mejora regulatoria interna y externa; eficiencia institucional; trámites y servicios públicos de calidad; gobierno electrónico integrado, y racionalización de estructuras— para lo cual la SFP dará a conocer en el Manual de Operación del Módulo Institucional. El segundo componente es el *específico* —conjunto de acciones de mejora específica y diferenciadas derivadas de las evaluaciones realizadas por distintas instancias— para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos. Dependiendo del tipo de evaluación, los resultados pueden derivarse en observaciones, recomendaciones o acciones de mejora.¹⁸⁴

En la evaluación —última etapa del PMG— se contaba con un conjunto de indicadores que evaluarán los avances y resultados de los objetivos del programa. Este conjunto de indicadores del PMG formarán parte del sistema de indicadores del monitoreo y seguimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (2007): “El PMG es un instrumento que pretende comprometer a las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, en cinco áreas que componen el Programa Marco en acciones de modernización administrativa, y al mismo tiempo, dar seguimiento a las evaluaciones realizadas por los diversos órganos fiscalizadores”.¹⁸⁵

En suma, el PMG era una estrategia administrativa mezclada de acciones de mejora continua y mayor control de la gestión pública con un enfoque gerencialista. El PMG fue una propuesta de reforma de inspiración fundamentalmente “gerencialista”, es decir, orientada a introducir prácticas del sector privado en el sector público. Uno de los factores que pesaron en

¹⁸³ Secretaría de la Función Pública, Programa de Mejoramiento de la Gestión, p. 20.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 21.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

contra del PMG desde su diseño original fue el hecho de que una de las variables más importantes para la implementación de la reforma, a saber, la coherencia del liderazgo, quedó escindida entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁸⁶

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), tiene bajo su responsabilidad la puesta en marcha del Presupuesto basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el ámbito de la administración pública federal. Por lo que se refiere al PBR, consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos.¹⁸⁷

El PBR implicaba un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, haciendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno. El PBR se enfoca en la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.¹⁸⁸

Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de PBR, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas.¹⁸⁹ Por ello, “el PBR suponía cuatro etapas para su implementación: 1) programas

¹⁸⁶ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*, op. cit., pp. 119-120.

¹⁸⁷ Salvador Vega Casillas, “El programa de mejora de la gestión”, op. cit., p. 7.

¹⁸⁸ SHCP, *Sistema de evaluación del desempeño*, p. 6.

¹⁸⁹ Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal. Tomo IV*, op. cit., p. 307.

y proyectos alineados al PND; 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas; 3) seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados; y 4) asignar recursos en función de la relevancia estratégica y resultados de evaluaciones”.¹⁹⁰

En este marco, se supone que la herramienta clave para asegurar el éxito del PBR, es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el cual estará basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, impacto económico y social, calidad y equidad. En suma, los objetivos, los resultados, los programas, el presupuesto y los indicadores, integran un sistema dinámico y abierto para incrementar la productividad de los bienes y servicios públicos que se ofrecen a la sociedad.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Una vez puesto en marcha el PMG y el PBR, el siguiente paso es establecer el SED, el cual se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los programas y proyectos.¹⁹¹

El SED cuenta con dos formas de evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos. La primera evaluación de programas evalúa diversos conceptos: *consistencia y resultados* (analiza el diseño y desempeño global de los programas); *procesos* (analiza mediante trabajo de campo, si se llevaron a cabo los procesos de manera eficaz y eficiente); *impacto* (identifica el cambio en los indicadores atribuible a la ejecución de los programas); y *específica* (analiza aspectos o situaciones prioritarias de los programas no comprendidas en los tipos anteriores). La segunda evaluación era estratégica, donde se analizarán estrategias, políticas y gestión institucional,¹⁹² como se menciona a continuación:

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Secretaría de la Función Pública, *Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública*, pp. 21-23.

¹⁹² Gildardo Campero Cárdenas, *Evolución de la administración pública paraestatal*, Tomo IV, op. cit., pp. 307-308.

El SED realizará una evaluación de programas la cual se establecerá de forma gradual. En una primera etapa la evaluación del desempeño tomará como base los 124 principales programas a través de los cuales se ejercen 236 mmdp (el 27 % del gasto programable, excluyendo servicios personales, aportaciones federales y las asignaciones a los Ramos autónomos). En 24 de ellos se concentra el 71 % de dichos recursos. El SED pretende comprender todas las etapas del ciclo presupuestario y contribuir a fortalecer y mejorar cada una de estas etapas mediante cuatro tipos de resultados. Primero, a partir del uso de indicadores, se incentivará que el presupuesto se asigne en función de resultados concretos y evaluables objetivamente. Segundo, se tendrán elementos para poder establecer compromisos con la sociedad y dar seguimiento a su cumplimiento. Tercero, se fortalecerá la rendición de cuentas y la transparencia, con la difusión de la evaluación de los programas. Cuarto, serán claros los resultados y beneficios entregados a la sociedad y a la población beneficiaria de los programas.¹⁹³

El SED era considerado por la SHCP y la SFP como una herramienta importante para consolidar el PMG. Al respecto, las dependencias y entidades paraestatales suscribirán compromisos de resultados que forman parte del PMG. Mediante éstos, se promoverán mejores prácticas para modernizar su operación, elevar su productividad y otorgar un servicio más eficiente a los ciudadanos. Los avances se medirán mediante indicadores de gestión establecidos en los programas y que representen compromisos institucionales públicos a ser evaluados periódicamente. De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (2007):

Con el SED se pretende que los trabajos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la aprobación del Presupuesto, se harán en un marco de mayor comunicación, entendimiento y certeza. En el periodo 2007-2009 es donde se pretende consolidar el SED: en 2007 comenzaron los trabajos de capacitación en la APF y de definición de indicadores, así como su alineación a los objetivos estratégicos del PND. En 2008 se concluye la implementación del SED en toda

¹⁹³ Secretaría de la Función Pública, *Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública*, op. cit., p. 22.

la APF y en 2009 la presente Legislatura entregará una estructura definida y en términos operativos del PBR, apoyado por el SED.¹⁹⁴

El sistema de evaluación del desempeño promete en materia de rendición de cuentas, un manejo de los recursos apegados a criterios de eficiencia, economía y eficacia, así como un aparato administrativo enfocado al ciudadano y sus necesidades. Sin embargo, la ley sólo establece los parámetros y criterios mínimos. El problema surge en la puesta en marcha de las expectativas de la ley. La implementación de esta ley requerirá comprender la dinámica organizacional y social de aprendizaje continuo que este tipo de evaluación implica. En el caso mexicano se ha entendido como una aplicación normativa, a secas, que hará más difícil comprender e incorporar una variable crítica de la implementación: el tiempo. “Se trata de entender que ingresar a un sistema de evaluación del desempeño y resultados, implica comprender que tanto las políticas y los programas, como las organizaciones tienen un “ciclo de vida” y que deberían aplicarse diferentes tipos de evaluaciones, enfocadas en diferentes objetos a evaluar”.¹⁹⁵

“Tanto en el gobierno de Vicente Fox como en el gobierno de Felipe Calderón, “el acento estuvo puesto en entender los esfuerzos de reforma administrativa de ese periodo como un proceso gerencial de cambios dentro del gobierno, que buscó crear nuevas conductas, nuevos intereses, nuevos actores, y en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en los aparatos de gobierno del Estado mexicano”.¹⁹⁶ El supuesto básico fue que los cambios administrativos significativos redistribuyen los recursos del poder y en este tipo de reformas, implicaban un cambio sensible en el equilibrio entre los funcionarios electos y las burocracias.

¹⁹⁴ Secretaría de la Función Pública, *Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública*, op. cit., p. 23.

¹⁹⁵ David Arellano Gault, Walter Lepore y Efraín Coronilla Cruz, “La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza”, op. cit., p. 38.

¹⁹⁶ María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública*, op. cit., p. 17.

Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012)

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 era un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, “para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad”.¹⁹⁷ En general:

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012, aprobado en diciembre de 2008, es un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.¹⁹⁸

El programa reconoce los avances a 10 años de logros en materia de rendición de cuentas, aunado a los resultados del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, durante el gobierno de Vicente Fox. No obstante, “la percepción de corrupción de la ciudadanía en nuestro país no ha variado, aún siguen existiendo reglas de operación y ejercicio del gasto de los programas federales, como los subsidios, donativos, fideicomisos y procesos de contrataciones públicas, que no son del todo transparentes”.¹⁹⁹ A partir de este balance y de los resultados obtenidos, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC), estableció seis objetivos generales, y estrategias, para cada objetivo un determinado número de estrategias y líneas de acción, en la tabla 8, se enumeran las estrategias y de manera desagregada, se sugiere que las líneas de acción sean consultadas.

¹⁹⁷ Secretaría de la Función Pública, *Programa de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción*, p. 8.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 14.

Tabla 8. Líneas estratégicas del PNRCTCC

Objetivos	Estrategias
Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.	<p>Aumentar la eficacia de las políticas de transparencia y de información pública en la APF y la PGR.</p> <p>Promover y coordinar acciones con los demás Poderes de la Unión, otros órdenes de gobierno, el sector privado y sociedad civil para la adopción de acciones que contribuyan a mejorar las políticas de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Fortalecer las políticas y acciones en materia de combate a la corrupción en la APF y la PGR, así como sus mecanismos democráticos de rendición de cuentas.</p> <p>Fortalecer el marco normativo y el proceso para fomentar la denuncia y generar un instrumento jurídico adecuado para la protección de denunciantes.</p> <p>Mejorar la normatividad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la apf.</p> <p>Transformar el sistema de contratación pública de la APF de una función administrativa y de control al de una función estratégica en el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público, guiada por sólidos principios de transparencia, ética y rendición de cuentas.</p>
Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.	<p>Fortalecer el enfoque preventivo-disuasivo en el trabajo de los Órganos Internos de Control, Delegados, Comisarios Públicos y demás instancias fiscalizadoras de la SFP.</p> <p>Ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización en la APF y la PGR.</p> <p>Reforzar los esquemas de colaboración entre las distintas instancias de fiscalización y autoridades.</p> <p>Promover el fortalecimiento y la mejora del control interno en la APF y en la PGR para reducir riesgos de corrupción y mejorar la gestión pública.</p>
Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.	<p>Promover una cultura de apego a la legalidad entre los servidores públicos de la APF y la PGR.</p> <p>Consolidar una cultura ética e integridad entre los servidores públicos de la APF.</p> <p>Promover entre la ciudadanía la cultura de integridad, apego a la legalidad y de rechazo a la corrupción.</p> <p>Identificar e incorporar mejores prácticas en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas.</p>
Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.	<p>Establecer condiciones en la APF y la PGR para la participación ciudadana en el combate a la corrupción.</p> <p>Desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación corresponsable en el combate a la corrupción.</p> <p>Establecer instancias, normas, procedimientos y mecanismos homogéneos para la atención ciudadana en la APF y la PGR que respondan efectivamente a los planteamientos de la ciudadanía y le den mayor certeza frente al actuar de los servicios públicos.</p>

<p>Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF.</p>	<p>Desarrollar estrategias coordinadas de inteligencia e investigación para el combate a la corrupción.</p> <p>Coordinación de acciones entre los ámbitos administrativos y penal para sancionar actos de corrupción.</p> <p>Coordinar acciones de blindaje electoral.</p> <p>Vigilar el cumplimiento de las Convenciones Anticorrupción en la APF.</p>
<p>Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.</p>	<p>Consolidar los mecanismos que permitan ofrecer una respuesta oportuna y eficaz a la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.</p> <p>Desarrollar un riguroso proceso de control de confianza en la selección y evaluación de los servidores públicos.</p> <p>Garantizar el escrutinio, seguimiento de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.</p> <p>Fomentar una cultura de denuncia y garantizar la seguridad jurídica de los denunciantes.</p> <p>Homologar los criterios para evitar la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de normas.</p>

Fuente: Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Por último, se establece un Sistema de Evaluación y Seguimiento del PNRCTCC, se pretende conformar indicadores por línea de acción, complementarios a los de objetivos, con el propósito de conformar un sistema de indicadores que puedan medir puntualmente las estrategias y objetivos del Programa. A partir de los indicadores por línea de acción, se conformarán indicadores globales por cada uno de los seis grandes objetivos.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)

Para González de Aragón (2010) a partir de las premisas que guiaron la reforma constitucional, y con base en iniciativas formuladas por la Cámara de Diputados de diversos grupos parlamentarios, “se integró un proyecto de Dictamen para la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, incorporando a este ordenamiento las reformas constitucionales de 2008. Este proyecto de Dictamen se aprobó con 305 votos por la Cámara

de Diputados con 89 votos de la Cámara de Senadores, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009”.²⁰⁰

La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, mantiene una estructura similar a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación anterior, precisando algunas fases del proceso de fiscalización superior, e incorporando nuevos elementos y facultades en la materia, se enumeran los más destacados:

- Se adecua la definición de la Cuenta Pública de acuerdo con los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2008;
- Se modifica el precepto referente a los objetivos de la fiscalización, a fin de que guarde mayor congruencia con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Regula el procedimiento a través del cual la Auditoría Superior de la Federación desarrollará, de manera abierta, sus facultades de fiscalización respecto de los recursos que sean ministrados a las entidades federativas y municipios;
- Se ajusta el plazo de la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados como máximo al 30 de abril del año siguiente, y la del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior que rinde la Auditoría Superior de la Federación al 20 de febrero del año posterior al de su recepción;
- Se establece el procedimiento para que la Cámara de Diputados dicte la Cuenta Pública, estableciéndose el plazo del 30 de septiembre al de la presentación de la Cuenta Pública para la votación del Pleno sobre el Dictamen correspondiente;

²⁰⁰ Arturo González de Aragón, “Presentación”, en *Fiscalización superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, pp. 9-11.

- Se suprime la obligación por parte de la Auditoría Superior de la Federación de realizar auditorías al Informe de Avance de Gestión Financiera que rinde el Ejecutivo Federal por el primer semestre del ejercicio fiscal, para en su lugar, efectuar un análisis técnico, imparcial y profesional que, sobre el mismo, deberá presentar a la Cámara de Diputados 30 días después de la recepción de dicho Informe;
- Se otorga potestad a la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, con la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública. Esta atribución, evitará las controversias constitucionales para no rendir cuentas que en el pasado promovían los entes fiscalizados en contra de la acción de la Auditoría Superior de la Federación;
- Se incorpora el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis), con el propósito de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por las Entidades de Fiscalización Superior Local al ejercicio de los recursos federales transferidos a los órdenes de gobierno estatal y municipal;
- Se reconoce la facultad de que la Auditoría Superior de la Federación realice requerimientos de información a los sujetos de fiscalización y la imposición de multas por su incumplimiento, las cuales serán de un mínimo de 650 a una máxima de 2 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta.
- También se otorgan facultades para sancionar el incumplimiento en la presentación del Informe de Situación Excepcional que sea requerido por la Auditoría Superior de la Federación, con una multa mínima de 1 000 a una máxima de 2 000 de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta y podrá promover la destitución de los servidores públicos responsables;

- Se establece también el plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadoras para la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La Auditoría Superior de la Federación podrá sancionar su incumplimiento con una multa mínima de 650 a una máxima de 2 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
- Se formalizará el Servicio Fiscalizador de Carrera que actualmente opera en la Auditoría Superior de la Federación con el propósito de atraer y retener perfiles competentes y especializados de su personal responsable de las materias relativas a la fiscalización superior;
- Se integra un nuevo capítulo para crear la figura de la Contraloría Social, mediante la cual la sociedad podrá participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la Cuenta Pública, cuyas denuncias que se reciban deberán estar debidamente fundadas, motivadas y con evidencias suficientes.²⁰¹

La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fortalece el control externo o parlamentario que se ejerce a través de la Auditoría Superior de la Federación. Se reconoce como un hecho reconocido por todos, que “[...] la fiscalización superior no es una concesión graciosa del Estado, sino un imperativo ineludible para garantizar la existencia de una gestión responsable, eficaz y eficiente de la administración pública. En ese sentido, a nivel federal los legisladores han impulsado una serie de importantes reformas con el objeto de conferir un mandato sólido a la Auditoría Superior de la Federación para que desempeñe sus labores fiscalizadoras en un marco de independencia, autonomía técnica y de gestión y rendición de cuentas efectiva”.²⁰²

²⁰¹ Tonatiuh Bravo Padilla, “La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009”, en Aimée Figueroa Neri (comp.) *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, pp. 23-24.

²⁰² Arturo González de Aragón, “Introducción”, *op. cit.*, p. 9.

En suma, la consolidación de la Cámara de Diputados como responsable de la revisión de la cuenta pública y el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación como órganos de apoyo con autonomía técnica y de gestión, forma parte del avance democrático de nuestro país. La democracia no se concibe sin un eficaz sistema de revisión y fiscalización de los recursos públicos. Para Bravo Padilla (2010): “La fiscalización superior de los recursos públicos forma parte de la cadena institucional para la consolidación democrática. A través de la fiscalización se apuntalan distintos principios constitucionales, como la soberanía y la representación popular; el Estado de derecho y el principio de legalidad; la rendición de cuentas y la transparencia; el equilibrio de poderes y el sistema de responsabilidades”.²⁰³ Todos ellos, indispensables para un Estado democrático pleno que pueda ofrecer un adecuado desarrollo económico y una alta calidad de vida a sus familiares.

La burocracia entre la modernización administrativa en una etapa de estancamiento

El SPC implementado en el gobierno de Vicente Fox no terminó con el sistema de patronazgo en México. La evaluación del SPC muestra fortalezas y debilidades que deben ser consideradas para contar con sistema más robusto de carrera administrativa.

La capacidad del nuevo SPC para erradicar el patronazgo del sector público mexicano se vio limitada por su diseño original, debido a que estuvo restringida aún más por otros problemas. El SPC combinó características de sistemas abiertos basados en puestos y sistemas de carrera cerrados, lo que generó confusión entre todos los actores involucrados. Por otra parte, el diseño de los subsistemas de recursos humanos fue igualmente complejo y difícil de aplicar en la práctica. Además, la agencia federal no tenía la infraestructura básica de gestión de los recursos humanos para hacer frente al nuevo sistema, el cual debía implementarse en un tiempo muy corto (tres

²⁰³ Tonatiuh Bravo Padilla, “La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009”, *op. cit.*, p. 26.

años). En general, “la introducción del SPC estuvo lejos de ser exitosa. Se trató de un sistema muy ambicioso que resultó ser muy acotado en la práctica y con una implementación tan apresurada como errática”.²⁰⁴

En relación con los resultados del SPC sigue siendo objeto de evaluación. Hacia el final del gobierno de Vicente Fox en 2006, el SPC había mostrado resultados mixtos en cuanto a su capacidad para establecer el mérito como principio y así reducir el patronazgo en el gobierno federal. Entre las ventajas del SPC, introdujo el uso regular de procedimientos de libre competencia, situación que antes había sido desarrollada con alcances menores o simplemente no existía. A pesar de las limitaciones que suelen enfrentar los procedimientos de reclutamiento y selección, tanto los funcionarios públicos como los postulantes externos por primera vez pudieron conocer un mecanismo de acceso sistemático, tanto para postularse a vacantes gubernamentales como para promoverse.²⁰⁵

De igual forma, el SPC trajo consigo un proceso de profesionalización de las actividades y procedimientos de las actividades y procedimientos de gestión de recursos humanos. También, es posible asumir que el SPC provocó algunos cambios culturales dentro del Gobierno federal que se desarrollarían en los años siguientes. Los funcionarios de carrera, por ejemplo, señalan Dussage y Casas (2023), comenzaron a identificarse como miembros de una comunidad más amplia de profesionales y preferían asociarse con subordinados y supervisores designados a través de los procedimientos meritocráticos.²⁰⁶

Por otro lado, el SPC desató muchas críticas acerca de su implementación y sus resultados, particularmente en lo que toca a la discrecionalidad ejercida en los procedimientos de concurso abierto. Muchas personas se quejaron acerca del uso irregular del artículo 34 de la ley del SPC, que preveía nombramientos temporales no competitivos en caso de emergencia y propiciaba desiguales en los procesos futuros de concurso sobre esos mismos puestos. Sin las debidas justificaciones, determinados funcionarios

²⁰⁴ Mauricio I. Dussage Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz-López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, p. 155.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 156.

²⁰⁶ *Ibidem*.

a menudo invocaban el artículo 34 para designar a personas que conocían, quienes tendrían acceso a la información y capacitación necesarias para ganar la competencia abierta cuando al fin sucediera.²⁰⁷

En 2006, Felipe Calderón (2006-2012) se convirtió en el segundo titular del ejecutivo proveniente del PAN. A pesar de ser miembros del mismo partido, Calderón y Fox impulsaron agendas políticamente divergentes. Esto afectó la transición política y tuvo consecuencias significativas tanto para la institucionalización como para la dinámica de patronazgo en el SPC. En palabras de Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez (2023): “Durante el gobierno de Calderón, las discusiones sobre esta reforma administrativa recibieron poca atención por parte del presidente, cuyas prioridades estaban enfocadas en otros temas. Más importante aún, el sistema de méritos sufrió reveses en varios frentes. Entre otras cosas, desde el inicio de la gestión, año tras año se redujeron los recursos presupuestales para su funcionamiento”.²⁰⁸

Como respuesta a las diversas quejas que las secretarías de Estado habían expresado contra la centralización de las decisiones de gestión de recursos humanos por parte de la Secretaría de la Función Pública, en 2007 se emitió un nuevo conjunto reglamentario con el reclutamiento. Entre los resultados de este nuevo conjunto de normas estuvo la descentralización de varios procedimientos, incluidos los relacionados con el reclutamiento y la selección, que otorgaron a las dependencias un margen de maniobra más amplio para llevar a cabo procesos de contratación y despido.²⁰⁹

De acuerdo con Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez (2023), si el SPC había enfrentado limitaciones relevantes en la segunda mitad de la gestión de Fox, durante la administración de Calderón el sistema fue abiertamente ignorado. Con estas condiciones, el patronazgo recuperó así parte de su relevancia pasada. Varias estrategias se emplearon para obstaculizar el SPC. Primero, entre los recursos más frecuentes estuvo excluir los puestos de nueva creación de la estructura del SPC. Una segunda estrategia fue sacar un número importante de cargos fuera de la estructura del SPC, medida

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 157.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 158.

facilitada por una norma introducida en 2010 que explicaba las razones por las cuales un cargo podía ser considerado como de “libre designación”. Como resultado de estas dos medidas, junto con los recortes en el servicio civil realizados después de la crisis financiera de 2008, el número de puestos del SPC se redujo a 35 000. Una tercera estrategia, que fue ampliamente usada por las unidades administrativas, fue declarar que no se encontraron candidatos adecuados después de concluir los procedimientos de concurso abierto (bajo la declaración de “concursos desiertos”). Esto permitía a las autoridades nombrar a una persona de su confianza. La frecuencia con la que se empleó esta estrategia varió, pero llegó a alcanzar hasta un tercio de los procesos de selección en 2010. Una cuarta estrategia fue el uso creciente del artículo 34 como base para nombrar a alguien. En los hechos, entre 2007 y 2012, cerca de 17 000 nombramientos de puestos del SPC siguieron este procedimiento. Por último, durante el gobierno de Calderón se llevó a cabo un proceso paulatino de cambio en diferentes cuerpos administrativos y se solicitó la renuncia de varios funcionarios públicos del gobierno anterior, incluidos algunos en puestos del SPC.²¹⁰ Al respecto Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez (2023) señalan:

[...] la creación del primer sistema de servicio civil para todo el gobierno fue sin duda uno de los principales aportes de la transición democrática en México. Por primera vez en la historia, el patronazgo estaba delimitado legalmente por un conjunto de principios y procedimientos basados en el mérito que se aplicaban al núcleo de la burocracia federal. [...] Sin embargo, durante los últimos años del gobierno de Fox y a lo largo de todo el gobierno de Calderón, las prácticas de patronazgo encontraron poco a poco un camino de regreso.²¹¹

En el gobierno de Calderón, los procedimientos de profesionalización se aplicaron de manera más o menos estable, pero coexistieron con lealtades personales y afinidades típicamente partidistas. Debido a las nuevas reglas del SPC, los nombramientos discrecionales se volvieron formalmente ilegales en muchas áreas del gobierno federal. Sin embargo, el patronazgo

²¹⁰ *Ibidem*, p. 158-159.

²¹¹ *Ibidem*, p. 159.

mantuvo su lugar como una característica clave de la administración pública de México. De hecho, pareció superponerse a un sistema regulado y desarrollar canales de supervivencia entre los manejos flexibles de la normatividad aplicable.²¹²

²¹² *Ibidem*, p. 159.

XII

La burocracia en el regreso del PRI y el ascenso de la cuarta transformación (2012-2024): el patronazgo, corrupción, austeridad republicana y retroceso en la modernización administrativa

En el periodo de 2012 a 2024, el cual comprende los gobiernos de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la burocracia, que ya cuenta con cierto reconocimiento de su autonomía técnica y que cuenta con un servicio profesional de carrera, se encuentra entre el patronazgo y la modernización. En el ámbito federal, el primero sigue siendo un sistema de botín y con un poder de nombramiento discrecional en amplios sectores *de confianza* en la Administración pública. La modernización como proyecto en el Pacto por México no tuvo una incidencia directa en la profesionalización de la burocracia, salvo el servicio profesional docente de la reforma educativa. Mientras que en la 4T existe un retroceso y estancamiento de la modernización administrativa.

Algunas de las acciones en materia de administración pública son: la Ley Orgánica de la Administración pública federal (2012); las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018); y el Programa para

un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024).

En el análisis de Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023), en el que investigan los patrones de comportamiento en el patronazgo en la Administración pública federal mexicana, destacan dos hallazgos en el gobierno de Enrique Peña Nieto, por su importancia con el papel de la burocracia y en su profesionalización.¹ En primer lugar, encontraron continuidades como cambios en las “prácticas de patronazgo tradicionales del caso mexicano”. El patronazgo sigue presente de forma generalizada, por lo menos en la administración pública federal: los funcionarios públicos prefieren trabajar con personas en las que puedan “confiar” personalmente. Para Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023), “[...] desde secretarios de estado hasta funcionarios de nivel medio y analistas de políticas, los nombramientos discrecionales siguen siendo bastantes comunes, a pesar de que existen normas meritocráticas establecidas desde la década de 2000”.²

En segundo lugar, al poner el caso mexicano en una perspectiva más amplia estos autores encontraron que las prácticas de patronazgo son difíciles de ubicar en un solo cuadro porque estás, varían mucho entre las secretarías de estado que analizaron. “[...] el patronazgo se usa con frecuencia para nombrar *tecnócratas programáticos* (funcionarios que combinan capacidades técnicas con confianza personal, no partidista) y en línea con los patrones históricos del país, los *agentes políticos* (que combinan confianza partidista y habilidades políticas) y *profesionales de los partidos* (que combinan habilidades técnico-profesionales y confianza partidista) parecen tener muchas menos demandas, excepto en algunos puestos[...].³ El patronazgo existe en el caso mexicano, como forma de nombramientos discrecionales que permiten el clientelismo político en el caso mexicano, a pesar de contar con un servicio profesional de carrera limitado.

¹ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz-López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, p. 145. El estudio que realizaron estos autores fue hecho a 36 entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos de cuatro secretarías de Estado en una variedad de áreas de políticas públicas.

² *Ibidem*, p. 147.

³ *Ibidem*, pp. 147-149.

En este capítulo, se describe el regreso del PRI al poder con el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) el cual más que reafirmarse para permanecer con las reformas estructurales en el Pacto por México, estuvo plagado de actos de corrupción por lo que terminó con uno de los más bajos niveles de aprobación de un presidente mexicano. Terminamos con algunas aproximaciones sobre la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) relacionado con la burocracia, el patronazgo y lo que se ha descrito como hiperpresidencialismo, es decir, una alta concentración de poder en manos del titular del poder ejecutivo federal. Además, se describen las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012 y 2108). Los programas de modernización administrativa como el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024).

La burocracia en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018): entre la corrupción y el sistema de botín

La Administración pública en el gobierno de Enrique Peña Nieto tuvo un proceso de parálisis institucional con el papel de la SFP, continuidad con los programas sectoriales y las medidas de mejoramiento administrativo. Aunque no se puede considerar como una reforma, ni una modernización, mucho menos una gran transformación administrativa, sin embargo, destacan tres sistemas nacionales —transparencia, anticorrupción y fiscalización— los cuales establecieron los cambios institucionales y legales en los poderes públicos. El sexenio será recordado con un combate fallido de la corrupción. En 2018, México se colocó en la posición 138 con 28 puntos en el Índice Internacional de Transparencia y fue el país más corrupto en el Grupo de G20 y dentro de los países de la OCDE.

En el balance de la presidencia de Enrique Peña Nieto se puede caracterizar como una etapa de resultados como fueron las reformas estructurales del Pacto por México suscrita por las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD), que en esencia es una Reforma de Estado, la cual modificó las relaciones entre los ámbitos público y privado, generando cambios

en la administración pública federal descentralizada, nuevos órganos reguladores y el fortalecimiento de órganos desconcentrados ya existentes.

A pesar de todas los programas y acciones de su gobierno —Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018; Presupuesto Basado en Resultados (PBR); intento de Presupuesto Base Cero (PBC); poca profesionalización de la APF; acciones de mejora de la gestión gubernamental; avance en el desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control; el impulso a la Estrategia Digital Nacional; los claro oscuros del Gobierno Abierto (GA), el combate a la corrupción, y el establecimiento de los bases de los Sistemas Nacionales Anticorrupción, Transparencia, y Fiscalización— puede afirmarse que el combate fallido a la corrupción fue lo que marcó su sexenio, como los casos de la Casa Blanca; la Estafa Maestra; la relación de Pemex con Odebrecht; el socavón del Paso Exprés de Cuernavaca; los casos de exgobernadores que desviaron recursos públicos; así como la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Rural de Ayotzinapa, entre otros, los cuales no fueron resueltos íntegramente. El sexenio de Enrique Peña Nieto termina marcado por uno de los índices de aprobación más bajos en la historia: 20 % en 2017. Esta cifra se atribuye a la sombra de innumerables escándalos de corrupción: Todos los casos siguen vigentes y situaron a México en el cuarto nivel más alto en el índice Global de Impunidad en 2018 y en el de Transparencia Internacional colocando al país como uno de los países más corruptos.⁴

El sexenio de Peña Nieto se puede clasificar de acuerdo al tema de la corrupción en tres etapas por las que transito la Secretaría de la Función Pública (SFP): una fase de parálisis administrativa (diciembre de 2012 al 2 de febrero de 2015) con una SFP sin titular y con un encargado; una segunda etapa con el escándalo de la Casa Blanca y el nombramiento del titular de la SFP, Virgilio Andrade para investigar si había “conflicto de interés” o no, la aprobación del IFAI al INAI para el surgimiento del SNT, así como el proceso que culmina con la aprobación del SNA (periodo del 3 de febrero de 2015 al 18 de julio de 2016); y una tercera etapa, con el nombramiento de Arely Gómez como titular de la SFP, la consolidación del Sistema Nacional

⁴ José Juan Sánchez González, “Política de la gestión pública”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Un balance de gestión gubernamental. Enrique Peña Nieto (2012-2018)*, p. 385.

de Fiscalización (SNF) con las nuevas atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quedando pendiente la designación de cargos relevantes del SNA (periodo del 18 de julio de 2016 a noviembre de 2018).

En suma, la Administración pública en el gobierno de Enrique Peña Nieto tuvo un proceso de parálisis institucional con el papel de la SFP, continuidad con los programas sectoriales y las medidas de mejoramiento administrativo, pero no fue una reforma, ni una modernización, ni una gran transformación administrativa. Sin embargo, tres sistemas nacionales —transparencia, anticorrupción y fiscalización— se establecieron los cambios institucionales y legales, el sexenio será recordado con el combate fallido de la corrupción. Todo ello dentro de un sistema de patronazgo con sus formas de botín y de despojo mediante el nombramiento discrecionales en los cargos públicos.

El Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto

Para Zamitiz (2016) se puede afirmar que “el Pacto por México durante el primer año del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto fue una estrategia impulsada por los principales partidos políticos y el gobierno, exitosa para sus fines, pero frágil por la desconfianza con que participaron los partidos de oposición”.⁵ Prueba de ello fue el *adendum* al pacto firmado por los propios actores seis meses después, en el que refuerzan obligadamente los principios del pacto original y explicitan las dudas y razones de su desconfianza.⁶ El *Pacto por México* no solamente contenía compromisos para efectuar reformas económicas, sino que también, para efectos de amplios consensos. En concreto el Pacto por México incluyó cinco grandes acuerdos: 1) Acuerdos para el Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad; 2) Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades; 3) Acuerdos para la Seguridad y la Justicia; 4) Acuerdos para la Transparencia, Rendición de

⁵ Héctor Zamitiz Gamba, “Introducción”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.). *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, p. 17.

⁶ José Juan Sánchez González, “Política de gestión pública”, *op.cit.*, pp. 369-408. (Una parte de este apartado está tomado de este capítulo).

Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática. Incluyó, para cada uno de ellos, compromisos específicos, sumando un total de 95.⁷

Para algunos, el motor del Pacto por México fue su ambición por impulsar cambios estructurales para nuestro país.⁸ A diferencia de esfuerzos anteriores con poca trascendencia, lo inesperado del Pacto por México fue la presentación unificada de iniciativas de reforma de gran calado y su rápida ratificación por el congreso.⁹ En las 11 reformas estructurales realizadas bajo la estrategia del Pacto por México, tuvieron repercusiones en la naturaleza y funciones de diversos organismos de la administración pública descentralizada.¹⁰ Seis reformas tienen como *focus* la creación o reforzamiento de órganos con mayores atribuciones de regulación y reglamentación como fueron: la energética,¹¹ telecomunicaciones; competencia económica;¹² educativa;¹³ política-electoral;¹⁴ y de transparencia.¹⁵ Mientras que, en cinco reformas, la función regulatoria no está explícitamente en algún órgano específico como fueron: financiera;¹⁶ hacienda pública;¹⁷ laboral;¹⁸ Código Nacional de Procedimientos Penales;¹⁹ y nueva Ley de Amparo.²⁰ Al efecto, puede verse la tabla 1:

⁷ Virgilio Andrade Martínez, *La administración pública en la Constitución mexicana. Del anhelo a la ley, op. cit.*, pp. 175-176.

⁸ Saúl López Noriega, “El pacto por México y sus lecciones democráticas”, en Saúl López Noriega y Rodrigo Velázquez López Velarde, *Pacto por México*, p. 15.

⁹ Rodrigo Velázquez López Velarde, “Pacto por México: necesidad, determinantes y perspectivas de éxito de las reformas estructurales”, en Saúl López Noriega y Rodrigo Velázquez López Velarde, *Pacto por México*, pp. 43-44.

¹⁰ José Juan Sánchez González, “Implicaciones del pacto por México en la administración pública: los nuevos órganos reguladores”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.). *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, pp. 269-292.

¹¹ Aldo Flores Quiroga, *Reforma energética. Hidrocarburos*.

¹² Alejandra Palacios Prieto y José Nery Pérez Trujillo, *Reforma en competencia económica*.

¹³ Roldán Otto Granados, *Reforma Educativa*.

¹⁴ Felipe Solís Acero, *Reforma político-electoral*.

¹⁵ Ximena Puente de la Mora, *Reforma en materia de transparencia*.

¹⁶ Vanessa Rubio Márquez, *Reforma financiera*.

¹⁷ Miguel Messmacher Linartas, *Reforma hacendaria*.

¹⁸ Rafael Adrián Avante Juárez, *Reforma laboral*.

¹⁹ Gilberto Higuera Bernal, *Reforma en materia de justicia penal. El Código Nacional de Procedimientos Penales*.

²⁰ Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), “Reforma al juicio de amparo”, *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades*.

Tabla 1. Reformas estructurales y órganos de regulación

Reformas	Órganos reguladores
Energética	Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente Centro Nacional de Control de Gas Natural Comisión Reguladora de Energía (CRE) Centro Nacional de Control de Energía (Cenace)
Telecomunicaciones	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)
Competencia económica	Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)
Educativa	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
Política-Electoral	Fiscalía General de la República Instituto Nacional Electoral (INE) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval)
Transparencia	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Elaboración propia.

Las reformas estructurales que se realizaron en el ámbito del *Pacto por México*, “tuvieron implicaciones en la administración pública federal (central y descentralizada), en muchos sentidos y en diferentes direcciones económicas, políticas y administrativas. La función de regulación destaca entre todas ellas, entendiéndola como una función exclusiva de órganos autónomos con atribuciones propias, personalidad y recursos oportunos que buscan combatir a las prácticas monopólicas, promover la competencia y en general, establecer reglas claras en ámbitos que antes eran públicos y que en el futuro serán privados”.²¹ De este modo:

Un primer resultado, es que la reforma energética es la que mayor número de órganos reguladores fueron creados y transformados —Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente, Centro Nacional de Control de Gas Natural, Comisión Reguladora de Energía (CRE) y el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace)— debido a que este ámbito formó parte del monopolio estatal, por lo

²¹ José Juan Sánchez González, “Implicaciones del pacto por México en la administración pública: los nuevos órganos reguladores”, *op. cit.*, pp. 288-289.

que con su privatización y liberalización de controles estatales, la regulación es un proceso técnico-administrativo para asegurar en todo momento el interés público. Tanto en hidrocarburos como en energía eléctrica, los nuevos órganos reguladores tienen más facultades para evitar la dominancia en el sector, fomentar la competencia y evitar privilegios económicos en determinados agentes.²²

Un segundo resultado, fue que en el sector telecomunicaciones y en competencia económica —Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)— ambos órganos reguladores fueron transformados y reforzados con nuevas atribuciones, mayor autonomía e independencia de sus cabezas de sector. Estos órganos reguladores son fundamentales para desarticular a los preponderantes económicos, mejorar la competencia económica y evitar la concentración de monopolios.

Un tercer resultado, es que, en las reformas educativa, político-electoral y en la de transparencia, este proceso de nuevas atribuciones reguladoras es más evidente en cuanto a su naturaleza, sus atribuciones y su competencia, como son: el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE); la Fiscalía General de la República (FGR); el Instituto Nacional Electoral (INE); y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Estas dependencias y organismos ya habían logrado ciertos avances en su vida institucional, pero con las nuevas atribuciones reguladoras se pretenden que establezcan nuevas actuaciones de los actores educativos, políticos y ciudadanos.²³

En síntesis, en el caso de México la función reguladora será mucho más importante que antes de estas reformas, por lo que es muy probable que dichos órganos incidirán en la mejora de la gestión pública, así como en la protección de los trabajadores, los consumidores y en evitar prácticas antimonopólicas.²⁴ En la medida que los órganos reguladores realicen sus

²² *Ibideo*, p. 288.

²³ *Ibidem*, p. 289.

²⁴ *Ibidem*, p. 290.

atribuciones por encima de cualquier interés particular, podrán demostrar su relevancia, no obstante, la discusión jurídica por su naturaleza y estatus jurídico, sigue en la polémica.

Tres etapas del gobierno de Enrique Peña Nieto

La administración pública federal centralizada tuvo a la SFP como eje responsable del mejoramiento y modernización de la administrativa pública, durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, que fueron producto de acontecimientos administrativos pero también de escándalos políticos como el de la Casa Blanca, destacadamente, los cuales provocaron que las decisiones presidenciales fueran para enfrentar coyunturas como la sospecha de conflicto de interés, en lugar de conformar una verdadera estrategia de combate efectivo a la corrupción en la administración pública.²⁵

Un antecedente relevante es que siendo Enrique Peña Nieto presidente electo, impulsó una Iniciativa con proyecto de decreto y reforma a diversos artículos constitucionales para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA). En su presentación el miércoles el 15 de noviembre de 2012, destacó que para crear la CNA era “necesario desaparecer la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las actividades que no fueran anticorrupción de dicha dependencia se proponían pasaran a manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (SHCP). Esta situación fue más evidente en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 2 de enero de 2013, donde en el segundo transitorio se decretaba la desaparición “nominal” de la SFP. Fue hasta diciembre de 2013, cuando el pleno del Senado de la República aprobó por mayoría calificada la reforma constitucional que creaba un órgano autónomo, independiente de los tres Poderes de la Unión, que tendría la tarea de combatir la corrupción. Dicho órgano tendría en la proyección constitucional, las características necesarias para dar la batalla necesaria al fenómeno de la corrupción.²⁶ No obstante, la CNA no logró la

²⁵ *Ibidem*, p. 291.

²⁶ Max Kaiser, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*, México, p. 245.

aprobación de los partidos políticos, en su lugar, se propuso la creación del llamado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), acuerdo que se alcanzó hasta julio de 2016.²⁷ A continuación, presentamos una descripción general de las tres etapas, los actores y sus resultados.

Primera etapa: Enrique Peña Nieto nombra a un encargado de la SFP (1 de diciembre de 2012 al 2 de febrero de 2015)

En la primera etapa que abarca el periodo de 2013 a febrero de 2015, con una SFP en proceso de extinción por la espera de la creación del CNA. La SFP se convirtió en más de dos años, en una Dependencia en “proceso de desaparición”, dirigida por un encargado de despacho, cargo que recayó en Julián Olivas Ugalde, subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas. La SFP careció, por primera vez desde su creación, de un papel importante al interior del gabinete, de metas y objetivos claros, de un nuevo rumbo concreto, así como de una función esencial dentro de la administración pública federal.²⁸

La reforma de 2012 provocó que la SFP fuera suprimida del organigrama, pero la dejó subsistente hasta en tanto surgiera la CNA, a la que ahora se daba por no nacida.²⁹ Como este órgano no fue creado y se aprobó posteriormente el SNA, la SFP no desapareció por lo que fue integrada informalmente a las demás dependencias del gobierno federal,³⁰ pero en los hechos existía una parálisis institucional en las funciones encomendadas a la SFP.

En este periodo se pusieron en acción la mayoría de acciones establecidas como parte de los compromisos sectoriales tales como: el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018); el Presupuesto Basado en Resultados (PBR); y el intento fallido de un Presupuesto Base Cero (PBC)

²⁷ José Juan Sánchez González, *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*, pp. 476-477.

²⁸ Citado por Max Kaiser, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*, op. cit., pp. 76-77.

²⁹ Jorge Alcocer V., “Cambios fallidos”, en *Reforma*, 11 de noviembre de 2018.

³⁰ Laura Poy Solano, “La SFP lanza campaña anticorrupto”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2014.

realizado por la SHCP. Cabe destacar en esta etapa, la transformación del IFAI al INAI como parte de la segunda generación de reformas en materia de transparencia con el propósito de fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Incluso el programa de modernización del sector —Programa para un Gobierno Cercano y Moderno— fue elaborado por la SHCP, dando por hecho que la SFP estaba en proceso de extinción. Por lo que las funciones de control interno, profesionalización y mejoramiento del gobierno federal, quedaron en suspenso prácticamente en ese periodo por dos años y medio. Además de que los otros programas federales a su cargo no tuvieron el impulso necesario para su implementación como era deseable para una dependencia globalizadora. En sentido contrario, en relación con la percepción ciudadana, a partir de 2013 empiezan a registrarse datos donde el incremento en la desaprobación al gobierno de Enrique Peña Nieto, la cual fue más alta que la aprobación presidencial.

Segunda etapa: nombramiento del Secretario de la Función Pública, creación de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción (3 de febrero de 2015 al 18 de julio de 2016)

En esta segunda etapa provocada por el escándalo de la Casa Blanca, luego de tres meses de cuestionamientos, el Presidente Enrique Peña Nieto dejó en manos de un funcionario de su gabinete investigar si había existido conflicto de interés en la compra de la residencia y asignación de obras a empresarios cercanos.³¹ Ante el escándalo de la Casa Blanca y ante las diversas voces que criticaron la manera de que el presidente Peña Nieto tuviera una casa que le fue otorgada con facilidades a su esposa por la inmobiliaria Higa, el 3 de febrero de 2015 el ejecutivo federal anunció el nombramiento de Virgilio Andrade como Secretario de la Función Pública (SFP) señalando que la corrupción en México era un problema estructural que todos deberíamos enfrentar.

³¹ Érika Hernández y Rolando Herrera, “Indaga subalterno conflicto de interés”, *Reforma*, 4 de febrero de 2015, p. 1.

El presidente Peña Nieto giró instrucciones al nuevo titular de la SFP a efecto de que estableciera si incurrió en conflicto de interés. Además de emitir un conjunto de ocho acciones ejecutivas para evitar la corrupción y los conflictos de interés.³² Sin embargo, dicha designación para que la SFP investigará un posible conflicto de interés, fue sólo una medida política y mediática que no tendría ninguna consecuencia jurídica, aseguró Mauricio Merino. Esto debido a que el presidente no puede ser sancionado por conflicto de interés en México, ya que no estaba regulado. La oposición en el Congreso cuestionó dicha decisión de nombrar un nuevo titular de la SFP, por considerar que se violaba el *DOF*, emitido tras la reforma en 2013 a la LOAPE, el cual establecía la desaparición de la SFP y la transferencia de algunas de sus atribuciones a otras secretarías como la SHCP.³³ Además de que la SFP ya no existía, por lo que era necesario regularizarla. La SFP no existía,³⁴ pero estaba en una especie de “parálisis institucional” dentro de la administración pública federal.³⁵ Para Andrés Manuel López Obrador fue un “cínico disparate”.³⁶

La decisión del presidente Peña Nieto que reportó bienes y propiedades por 45 millones de pesos, para el titular de la ASF, podría tranquilizar a lo que llamó “cierto linchamiento” tras conocerse la compra de la residencia

³² 1) A partir de mayo, los servidores publicarán una declaratoria para evitar cualquier posible conflicto de interés; 2) Se creará una unidad especializada en ética y prevención de conflictos de interés; 3) Se emitirán reglas para la Secretaría de la Función Pública que agudicen los códigos de ética; 4) Se establecerán protocolos de contacto entre particulares y funcionarios que deciden licencias, concesiones y permisos, la SFP definirá los lineamientos claros y específicos que los servidores públicos deberán seguir; 5) Todas las dependencias de la administración pública federal tendrá hasta abril para identificar el nivel de responsabilidad que los funcionarios tengan además de someterlos a una certificación; 6) Se acelerará la operación de ventanilla única para los trámites federales del gobierno. Deberá incluir los trámites de la administración pública más solicitados por la población, lo que reducirá espacios de corrupción; 7) La lista pública de proveedores sancionados será más completa y detallada; 8) Se ampliarán los mecanismos de colaboración con el sector privado en materia de transparencia y corrupción.

³³ Andrea Becerril *et al*, “Medidas de Peña, “para control de daños”, *La Jornada*, 4 de febrero de 2015, p. 5.

³⁴ Jesús Silva-Herzog Márquez, “El insulto”, *Reforma*, 9 de febrero de 2015, p. 14.

³⁵ Rosa Elvira Vargas, “Una resurrección forzada”, *La Jornada*, 4 de febrero de 2015, p. 5.

³⁶ Leopoldo Ramos y Carlos Figueroa, “Cínico disparate”, la investigación que Peña solicitó a la SFP, considera AMLO”, *La Jornada*, 5 de febrero de 2015, p. 5.

de la Primera Dama, Angélica Rivera, en Las Lomas.³⁷ Algunos legisladores solicitaron a la SFP investigar la legalidad de las contrataciones del gobierno federal con el Grupo Higa, y otros demandaron a la SFP, iniciar una investigación al ejecutivo federal por incurrir en presunto conflicto de interés en la adquisición de una mansión que realizó su esposa.³⁸

Al respecto, señaló Virgilio Andrade: “La SFP no va a indagar las propiedades del Presidente Enrique Peña, la casa de su esposa ni la del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, en Manilalco”. Su función sería determinar si fueron legales o no los contratos del gobierno federal con las empresas que en su momento vendieron las propiedades a los ahora funcionarios públicos. Ya que no se encuentran dentro de sus facultades investigar contratos entre particulares —incluyendo a Peña Nieto, como gobernador o como presidente— Virgilio Andrade dijo que la SFP solo estaba facultada para examinar contratos federales.³⁹ No obstante, algunos especialistas señalaban que la norma le daba atribuciones para indagar cualquier conflicto de intereses.⁴⁰ Los coordinadores del PAN y del PRD en el Senado, advirtieron que el titular de la SFP, debería renunciar si no era capaz de investigar el posible conflicto de intereses del Presidente Enrique Peña por la compra de la Casa Blanca al grupo Higa.⁴¹

Como parte del rediseño del presupuesto público, anunciado por el Presidente Enrique Peña, en materia de austeridad, la estructura de la SFP se reduciría, sobre todo en su área central. Virgilio Andrade explicó que la SFP, ya tenía detectadas las áreas donde habría una disminución del gasto. Sin embargo, Andrade señaló en marzo de 2015 que no había prisa por resolver los casos polémicos de conflicto de intereses en el sexenio de EPN.⁴²

³⁷ Antonio Baranda, “Juzga auditor útil conocer patrimonio”, *Reforma*, 21 de noviembre de 2014, p. 11.

³⁸ Claudia Guerrero, “Demandan a la SFP actuar contra EPN”, *Reforma*, 3 de diciembre de 2014, p. 6.

³⁹ Guadalupe Irizar y Rolando Herrera, “La compra de casas no compete a SFP”, en *Reforma*, 5 de febrero de 2015, pp. 1 y 4.

⁴⁰ Alfredo Méndez y Román José Antonio, “La SFP y su titular, con facultades para cumplir la orden presidencial: expertos”, *La Jornada*, 6 de febrero de 2015, p. 12.

⁴¹ Becerril, Andrea y Víctor Ballinas, “Si no es capaz de investigar, debe renunciar: PAN y PRD”, *La Jornada*, 6 de febrero de 2015, p. 12.

⁴² Herrera, Rolando, “La SFP no tiene plazos, afirma Virgilio Andrade”, *Reforma*, 27 de marzo de 2015, p. 6.

En el mes de abril del mismo año, se informó que el lunes se había realizado la primera audiencia entre la SFP y el director de la Conagua, David Korenfeld, por el uso que éste había hecho de un helicóptero de la dependencia.⁴³

Andrade, en mayo de 2015 urgió al Senado a definir las facultades que tendrán la dependencia en el marco del SNA. En ese momento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) no incluía a la SFP debido a la intención inicial de reconvertirla en CNA. También juzgó urgente la expedición de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que se legislará con claridad sobre el delito de conflicto de interés.⁴⁴ La SFP se abocó durante la titularidad de Virgilio Andrade, además de la exoneración presidencial, a imponer sanciones pequeñas a funcionarios de niveles inferiores.⁴⁵ En su periodo al corte de octubre de 2015, se habían castigado a 5 mil 402 servidores públicos. Sin embargo, más del 95 % de casos fueron por dos causas principales: negligencia administrativa e incumplimiento en la declaración de la situación patrimonial.⁴⁶

A mitad del mandato de Enrique Peña Nieto, es decir, durante 2015, los niveles de desaprobación de la gestión presidencial fueron en aumento. Por primera vez se registran mediciones que mostraban un rechazo al trabajo realizado por el mandatario y la tendencia de desaprobación iba al alza. A pesar de que en mayo y junio de 2015, se habían aprobado tanto el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Durante los foros en el Senado en febrero de 2016, el titular de la SFP, Virgilio Andrade pidió a este órgano de representación profundizar en la tipificación del conflicto de interés al momento de diseñar las reformas del nuevo sistema: “Hoy sabemos que conflicto de interés tiene elementos de violación administrativa cuando la relación personal del servidor público con un tercero rompe con el principio de imparcialidad”.⁴⁷

En agosto de 2015, el presidente realizó algunos cambios en su gabinete. Además, cabe resaltar que el 16 de septiembre Peña Nieto firmó el decreto

⁴³ Enciso L., Angélica, “La SFP inicia proceso contra David Korenfeld”, *La Jornada*, 8 de abril de 2015, p. 10.

⁴⁴ Diana Lastiri, “Llama Andrade a definir facultades para la SFP”, *Reforma*, 9 de octubre de 2015, p. 8.

⁴⁵ Diana Lastiri, “Pide Virgilio Andrade delimitar atribuciones”, *Reforma*, 14 de octubre de 2015, p. 3.

⁴⁶ Alonso Urrutia, “La SFP ya no existe; es necesario regularizarla: Marván Laborde”, *La Jornada*, el 5 de febrero de 2015, p. 13.

⁴⁷ Claudia Guerrero, “Negociarán al límite Fiscal anticorrupción”, *Reforma*, 21 de noviembre de 2016, p. 5.

por medio del cual se creaba la nueva Secretaría de Cultura, que sustituirá al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Rafael Tovar y de Teresa asumió la titularidad de la nueva dependencia. También fue relevante el 15 de octubre del mismo año, ya que el Senado aprobó la reforma política del Distrito Federal que convirtió a la capital del país en la entidad federativa a la Ciudad de México y le otorgaba autonomía en su organización política y administrativa.⁴⁸

En enero de 2016 para el *The New York Times* (NYT), Enrique Peña no sería recordado como el líder que movió a México, sino que el que rehuyó la rendición de cuentas. El diario se refería a la conclusión de que no hubo conflicto de interés por la “Casa Blanca” y acusó inconsistencias sobre la versión oficial de la fuga de El Chapo Guzmán. Sin embargo, la mayor crítica era la investigación oficial sobre la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzina-pa. En respuesta al editorial del NYT sobre la falta de rendición de cuentas de la administración del presidente EPN, el titular de la SFP, Virgilio Andrade sostuvo que el “gobierno ha construido los testimonios que acreditan esa rendición de cuentas en temas polémicos e incluso dolorosos”.⁴⁹ Mencionó como pruebas del compromiso presidencial con la rendición de cuentas, el impulso a dos reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).⁵⁰

Por lo que respecta a la percepción de la corrupción a nivel internacional, el índice de Transparencia Internacional en 2015 reportó que México ocupaba el lugar 95 con 35 puntos, colocando al país por primera vez, por debajo de los 100 países más corruptos y esta posición cambiaría drásticamente en el reporte correspondiente de 2016, probablemente por los casos de corrupción como la Casa Blanca, entre otros. La posición que ocupaba el país fue de 123 con 30 puntos. En un año el país cayó 28 lugares y perdió 5 puntos, lo cual hizo evidente el alto nivel en la percepción de la corrupción de México de la comunidad internacional durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

⁴⁸ Juan Carlos Núñez Bustillos, “Principales sucesos nacionales del segundo semestre de 2015”, en Jorge Valdivia García (coord.). *México se cimbra a mitad del sexenio*, pp. 23-24.

⁴⁹ Diana Lastiri, “México sí rinde cuentas, revira SFP”, en *Reforma*, 6 de enero de 2016, p. 2.

⁵⁰ Alfonso Urrutia, “Andrade: el gobierno sí rinde cuentas “en temas polémicos y aun dolorosos”, *La Jornada*, 6 de enero de 2016, p. 10.

Tercera etapa: renuncia de Virgilio Andrade y designación de Arely Gómez como Secretaría de la Función Pública (18 de julio de 2016 al noviembre de 2018)

Virgilio Andrade, anunció su renuncia al cargo el 18 de julio de 2016, debido a que con la entrada de las leyes del SNA, las cuales fueron promulgadas por el presidente Enrique Peña Nieto, la normatividad establecían que debía haber un secretario debidamente nombrado y ratificado por el Senado de la República. Pocas horas antes de que el presidente EPN promulgara las leyes del SNA, el titular de la SFP, Virgilio Andrade presentó su renuncia. Señaló que “hoy finaliza en la secretaría la era del control interno”.⁵¹

El 27 de agosto de 2016, Arely Gómez González fue ratificada por mayoría calificada por el pleno del Senado de la República como nueva titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP), luego de que esta dependencia permaneció tres meses acéfala, por la renuncia de Virgilio Andrade. El aval se registró a menos de 48 horas de que el mandatario envió los oficios para realizar el trámite. Tras la votación, Arely Gómez rindió protesta ante el pleno y fue felicitada por los senadores, de quienes fue compañera de Legislatura. Anunció que revisaría el desempeño de los jefes de los Órganos de Control Interno de todas las dependencias gubernamentales y habría rotación e incluso, remociones, en caso de ser necesario.

Previsto el año 2017, en el que formalmente comenzaría a operar el SNA, fue también cuando la instancia clave en ese esquema, la SFP ejerció el presupuesto más bajo del sexenio: mil 227 millones de pesos, lo cual, pese a la prioridad conferida por esa administración a la lucha anticorrupción, representó una caída acumulada de 25 por ciento con respecto a 2012, último año del sexenio de Felipe Calderón. Incluso la bancada del PAN en el Senado acusó al Ejecutivo de haber dejado fuera del presupuesto 2017 al SNA. Esto afectaría la organización y funcionamiento de las nuevas

⁵¹ Virgilio Andrade señaló: “Es así como tenemos el día de hoy el inicio de una nueva era en la Secretaría de la Función Pública. Por tal motivo, decidí presentar el día de hoy al Presidente de México mi renuncia como secretario de la Función Pública, a fin de que el Ejecutivo federal cumpla a cabalidad con el mandato constitucional de contar dentro del Sistema Nacional Anticorrupción con su secretario de la Función Pública debidamente nombrado y ratificado por el Senado”.

estructuras anticorrupción, así como las tareas de planeación, organización e implementación del combate a la corrupción.

Durante la tercera sesión del Comité Coordinador del SNA, en octubre de 2017 se aprobó un exhorto —a propuesta de la Secretaría de la Función Pública, Arely Gómez— a los congresos locales con el fin de agilizar los procesos de homologación de los marcos jurídicos estatales con el diseño legal nacional en la materia, el cual ya deberían haber concluido desde julio de 2017. De acuerdo con la SFP, por una parte, las 32 entidades ya habían aprobado sus constituciones locales para adecuarlas a las modificaciones a la Carta Magna. Asimismo, en 29 de ellas ya se habían aprobado las leyes estatales anticorrupción. Sin embargo, únicamente en 14 se concluyeron todas las adecuaciones al marco legal para estar en concordancia con el SNA, pero que aún no han terminado con toda la homologación legislativa. Por otra parte, hubo un avance en la presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos en esta gestión.

Durante los siguientes años —2016, 2017 y 2018— estuvieron marcados por una desaprobación permanente del presidente Enrique Peña Nieto con registros históricos (Parametria, 2018). En este periodo ocurrió la recaptura de Joaquín El Chapo Guzmán (enero de 2016), un repunte en la creación de empleos, así como una declaración del presidente Enrique Peña Nieto donde pide perdón por el tema de la Casa Blanca. No obstante, también hubo polémicas decisiones como la invitación al entonces candidato Donald Trump a México, evento que tuvo lugar en agosto de 2017 y que de acuerdo con mediciones realizadas generó enojo entre la ciudadanía (desaprobación). Cabe destacar, que en 2017 y 2018, el índice de Transparencia Internacional confirma la percepción de una alta corrupción en México. En 2017, el lugar que ocupaba el país era el 135 con 29 puntos, lo que suponía una caída en el combate a la corrupción. En 2018, último año del gobierno de Enrique Peña Nieto ocupaba el lugar 138 con 28 puntos, lo que lo colocaba como el país más corrupto en el grupo de G20 y de la OCDE, además que cayó 3 lugares más en el Índice de Transparencia Internacional. Se puede afirmar que la corrupción fue el sello de la gestión de Enrique Peña Nieto en sus seis años de gobierno, lo que demuestra que discursivamente se atacaba este problema, pero en los hechos, la impunidad de escándalos políticos y sociales, relevantes fueron asuntos no resueltos completamente por su administración.

Acciones de modernización administrativa

En el contexto de las reformas estructurales del Pacto por México, la parálisis de la Administración pública federal por el papel que tuvo la SFP y los escándalos políticos, la Administración pública de Enrique Peña Nieto llevó a cabo un conjunto de programas y acciones de modernización en su gobierno. Tomando en consideración sus Informes de su Gobierno, así como los Informes de la SFP se pueden enumerar de forma sucinta en la tabla 2, las acciones más representativas de su sexenio:

Tabla 2. Principales programas y acciones de la administración pública de EPN

Acción	Descripción	Resultados
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018)	Tiene como propósito ser un gobierno receptivo a las demandas de los ciudadanos de manera que sean ellos el centro de su actuación. Es un gobierno que encauza eficientemente los esfuerzos colectivos para propiciar una mayor calidad de vida de la población, es decir, un gobierno que conoce y resuelve los temas que más interesan y preocupan a los ciudadanos.	Entre los resultados que se obtuvieron con la estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno, hoy se puede garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales en un marco de mayor transparencia y rendición de cuentas de la gestión gubernamental; asimismo, se contribuye a una adecuada racionalización de recursos con la adopción y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación para impulsar a México en la sociedad del conocimiento, y consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos mediante el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.
Presupuesto Basado en Resultados	Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.	En el primer bimestre de 2018, se publicó en el portal gob.mx el avance y resultados obtenidos durante 2017 de 17 programas sectoriales, 40 programas especiales, tres transversales, tres programas regionales y 45 programas institucionales derivados del PND, los cuales dan cuenta de las acciones más relevantes y el avance en el cumplimiento de sus indicadores y objetivos. Se dio seguimiento al resultado de 1 115 indicadores contemplados en los programas que derivan del PND, de los cuales 213 se encuentran incorporados en las Matrices de Indicadores para Resultados de Programas Presupuestarios (PP).

<p>Presupuesto Base Cero</p>	<p>El Presupuesto de Egresos de la Federación, Proyecto 2016 (PPEF 2016), se implementaría una Reingeniería del Gasto Público, utilizando un enfoque de base cero: sin aumentar impuestos y sin incrementar la deuda pública. El PPEF 2016 utilizaría la metodología base cero y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), como enfoques complementarios que articulan el compromiso con la estabilidad social y financiera, ante las condiciones adversas de la economía.</p>	<p>La decisión de que para 2016 el presupuesto se realice desde base cero, fue anunciada el 30 de enero de 2015 por Luis Videgaray, Secretario de SHCP, dio a conocer un recorte del gasto público para 2015 del orden de 124 mil 300 millones de pesos, motivados por la disminución en los ingresos petroleros. El 31 de marzo la SHCP anunció que, para 2016, habría un recorte adicional calculado en 135 mil millones de pesos.</p>
<p>Recorte de plazas</p>	<p>La SHCP anunció que habría recortes y ajustes de plazas en el 2016. Dentro de las medidas de austeridad que ejercerá el Ejecutivo, por la caída de los ingresos petroleros, se revisarán los más de 889 programas federales, a fin de precisar su eliminación, modificación o fusión.</p> <p>En materia de recorte de plazas, el Gobierno federal proyectaba reducir poco más de 25 mil plazas en distintas dependencias para 2017.</p>	<p>De acuerdo con el proyecto de Presupuesto, la SEP planteaba cancelar de su nómina 14 mil 496 puestos de trabajo. Esa dependencia propone bajar de 214 mil 499 plazas laborales a 200 mil 3, la mayoría en organismos administrativos desconcentrados, mientras que en otras 12 secretarías se busca quitar de la nómina a 10 mil 841 personas.</p> <p>El nuevo recorte de empleados públicos para 2018 anunciado por la SHCP es la continuación del programa de cancelación masiva de plazas que ha llevado a cabo el gobierno federal en los dos años anteriores, periodo en el que se han despedido a 11 mil 256 servidores públicos de diversas dependencias federales. Tan solo en el año 2016 el gobierno federal canceló 10 mil 777 plazas y en el total, entre 2015 y el año pasado despidió a 11 mil 256 trabajadores del sector público.</p>
<p>Estrategia Nacional Digital</p>	<p>La Estrategia Digital Nacional se presentó en noviembre de 2013, y durante los últimos 5 años se han impulsado proyectos que impactan la vida de las personas con el uso de la tecnología, se ha priorizado la digitalización del país basado en las necesidades de las y los ciudadanos.</p>	<p>Durante los últimos 5 años se han impulsado proyectos que impactan la vida de las personas con el uso de la tecnología, se ha priorizado la digitalización del país basado en las necesidades de los ciudadanos. Se ha logrado una política de datos abiertos y plataforma datos gob.mx; ventanilla única nacional; acta de nacimiento en línea; cédula profesional electrónica; estrategia de inteligencia artificial; portal de transparencia presupuestaria; entre otros.</p>

Gobierno Abierto (GA)	México ha participado activamente en el AGA con tres planes de acción en dos administraciones federales. En la administración de Enrique Peña Nieto se elaboraron dos planes de acción.	El segundo Plan de Acción (2013-2015), se conformó con 26 compromisos enmarcados en la AGA. Mientras que el tercer Plan de Acción (2016-2018), comprendió 11 compromisos enmarcados en diversas prioridades nacionales. Cabe destacar que durante la 69° Asamblea General de la ONU (AGONU), México asumió la presidencia de la AGA por un periodo de un año, el cual finalizó en octubre de 2015 durante la Cumbre Global de la Alianza celebrada en la Ciudad de México.
Creación de la Secretaría de la Cultura (2015)	La Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de reforma a la LOAPF para constituir una secretaría en el ramo y confirmó que el Instituto de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) continuarán rigiéndose por sus propias leyes.	A la Secretaría de Cultura se incorporan Radio Educación y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM).
Armonización contable	Hubo un proceso de consolidación de la armonización contrale en todo el país.	La Cámara de Diputados aprobó ayer la creación de los Consejos de Armonización Contable en las Entidades Federativas, con los cuales se buscará que exista uniformidad y compatibilidad en la manera en que se ejercen los recursos públicos en los estados y los municipios.
Sistema Penal Acusatorio	El Sistema de Justicia Penal Acusatorio es ya una realidad.	Los mecanismos de justicia penal federal y estatal se transformaron para hacerlos eficientes, transparentes y accesibles, a modo de garantizar los derechos de todas las personas involucradas en los procesos. (EPN, <i>Sexto Informe</i> , 2018, XVIII).
Creación del Sistema Nacional de Transparencia	Derivado de los acuerdos del Pacto por México, la reforma de la transparencia y la rendición de cuentas, fue una de las más importantes en esta gestión.	En transparencia, el Senado aprobó una nueva Ley General de Transparencia que dejará pendiente la obligación de funcionarios de hacer públicas las declaraciones patrimoniales y de intereses. Además, con esta ley se permitirá la apertura de fideicomisos públicos, sindicatos y partidos políticos. En el caso de los fideicomisos, las nuevas disposiciones permitirán abrir 352 fondos, que manejan unos 452 mil millones de pesos. La nueva ley ordena a todos los sujetos obligados –los tres poderes de la Unión y todos los órdenes de gobierno- a contar con un comité de transparencia para determinar la apertura o resguardo de datos.

Creación del Sistema Nacional Anticorrupción	Durante la ceremonia en Palacio Nacional para lanzar el SNA, el mandatario subrayó que, frente al reclamo ciudadano de combatir la corrupción, su administración ha respondido con el impulso de dos esquemas centrales: el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia.	La reforma constitucional que creará el SNA y que pretende enfrentar el flagelo de la impunidad en todos los sectores de la sociedad, fue promulgada el 27 de mayo de 2015 por el presidente Enrique Peña Nieto. A la promulgación le sigue, el proceso de elaboración y dictamen de cinco leyes que reglamenten los 14 cambios a la Constitución.
Creación del Sistema Nacional de Fiscalización	El Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, señaló que la propuesta de reforma en materia anticorrupción, que fue formulada por el PAN, fortalece al órgano fiscalizador al concederle facultades de investigación y permite entregar los informes de auditoría con mayor oportunidad. Esta propuesta es la primera en la que además a la ASF se consideran los demás elementos necesarios para conformar un SNA, en la que están presentes los aspectos preventivos, correctivos y de sanción.	La Cámara de Diputados aprobó ayer facultar a la ASF para fiscalizar la deuda que contraten los gobiernos estatales y dejen en garantía las participaciones federales. La ASF podrá revisar montos, tasas de interés y bajo qué criterios se contrate la deuda, información que ahora mantienen en la opacidad casi todas las entidades federativas.
Publicación de la Ley de Archivos: creación del Sistema Nacional de Archivos	La publicación de la Ley General de Archivos permitiría en el mediano plazo contar con un Sistema Nacional de Archivos en todo el país, que permitiría conocer la verdad y preservar la memoria histórica de la nación.	El Archivo General de la Nación (AGN) deberá permitir el acceso a los expedientes elaborados en el momento de la desaparecida Dirección Federal de Seguridad (DFS), relacionados con personas vinculadas a movimientos sociales y políticos del pasado, ordenó el INAI. La única restricción a lo anterior es que en todos los casos se hayan cumplido los 30 años de plazo de clasificación para la protección de datos personales.
Contrataciones públicas	Después de varios meses de realizar consultas con organizaciones sociales y con representantes de las principales cámaras empresariales, con el apoyo de la OCDE, la SFP presentará el estudio y las recomendaciones de cambios al sistema de compras gubernamentales.	El 8 de noviembre de 2017, se lanzó la Plataforma de Contrataciones Abiertas, cuyo principal objetivo es publicar los procedimientos de contratación pública de la APF bajo el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas, de una forma accesible en línea y en formatos abiertos, para que la información pueda ser usada, reutilizada y redistribuida por cualquier interesado.

Profesionalización de la APF	No hubo ninguna propuesta para modernizar o actualizar el Servicio Profesional de Carrera.	El Senado mantuvo congelada, la reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con la que se pretendía sacar de ese estatus a por lo menos 4 mil directores generales, adjuntos y equivalentes del Gobierno federal. Aunque el dictamen fue aprobado en comisiones, llegó al pleno de la Cámara alta, donde se le dio primera lectura, la reforma quedó detenida por falta de consenso de los grupos parlamentarios.
Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control	Ante el comité Coordinador del SNA, la titular de la SFP, Arely Gómez, formalizó una propuesta para readecuar el esquema de designación de los titulares de los Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades, con el fin de que se introduzcan filtros de selección que hagan los procedimientos más transparentes. Se pretende diseñar esquemas competitivos que, a partir de una verificación técnica probada puedan ser corroborados por terceros.	La designación de los titulares de los Órganos Internos de Control (OIC) debe despolitizarse y realizarse bajo mecanismos que garanticen las competencias técnicas y la transparencia del proceso, consideró la SFP. En el texto se señala que hay poca credibilidad externa, baja capacidad técnica y material, así como fragmentación en los procesos de reclutamiento, discrecionalidad y simulación.

Elaboración propia con el seguimiento de los periódicos La Jornada y Reforma del periodo 2015 a 2018.

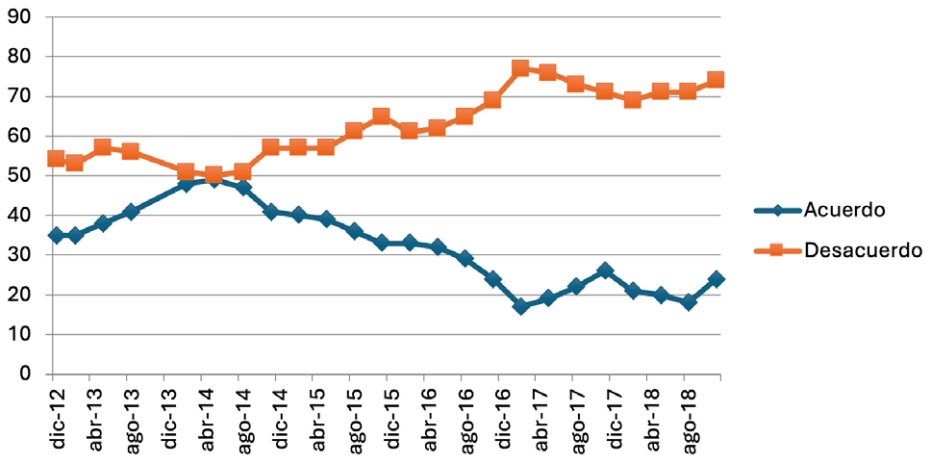
Durante su sexenio, en materia de profesionalización, el Senado mantuvo congelada la reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con la que se pretendía sacar de ese estatus a por lo menos 4 mil directores generales, adjuntos y equivalentes del Gobierno federal. Aunque el dictamen fue aprobado en comisiones, llegó al pleno de la Cámara alta, donde se le dio primera lectura, la reforma quedó detenida por falta de consenso de los grupos parlamentarios. No hubo una reforma o reestructuración del SPF, por lo quedó como estaba sin avances.

En 2017, hubo incrementos importantes en el precio de la gasolina, saqueos a establecimientos en algunos estados, marchas en contra de los costos de productos, y fue precisamente en enero del año 2017, cuando ocho de cada diez mexicanos dijeron desaprobar la forma en la que el presidente Enrique Peña Nieto realizaba su trabajo y sólo dos de cada diez lo aprobada. Los programas más rechazados del gobierno de Enrique Peña Nieto al final de su sexenio fueron la liberación del precio de la gasolina; su combate a la inseguridad; combate a la corrupción; y mejora de la economía. En cambio, los más aceptados fueron su participación en las elecciones presidenciales,

su relación con los gobernadores y la reforma educativa.⁵² El ejercicio del poder público, las decisiones tomadas, los errores cometidos en problemas públicos sensibles y la falta de resultados ante la ciudadanía, hicieron al inicio de un mandato con altos niveles de aceptación a terminar como el presidente con la mayor desaprobación de los dos últimos sexenios anteriores. Una explicación se encuentra en sus logros, pero también en sus fracasos.

De hecho, para Consulta Mitofsky (2018) la aprobación con la que habían terminado los recientes presidentes de México había venido a la baja; del 77 % de Salinas de Gortari hasta el 24 % de Peña Nieto, pasando por 66 % de Zedillo, 59 % de Fox y 53 % de Calderón. El único que logró incrementar el apoyo en su último año fue Vicente Fox, y ahora Peña Nieto que logró en promedio mantener en 2018 la misma aprobación ciudadana en 2017, aunque es el presidente con la más baja aprobación al terminar su mandato.

Gráfica 2. Aprobación Enrique Peña Nieto (2012-2018)



Elaboración propia con datos de: Consulta Mitofsky (2018). 24 trimestres de gobierno. Evaluación final Enrique Peña Nieto. Encuesta Nacional de Vivienda, noviembre de 2018. www.consulta.mx (Consultada 19 de febrero de 2019).

⁵² Consulta Mitofsky, 24 trimestres de gobierno. Evaluación final Enrique Peña Nieto. Encuesta Nacional de Vivienda, noviembre de 2018. Disponible en www.consulta.mx, (consultada 19 de febrero de 2019).

Finalmente, en 2018, se puede observar cómo a diferencia de lo que algunos analistas esperaban, no hubo un repunte considerable en la aprobación del gobierno de Enrique Peña Nieto (Parametria, 2018). A pesar de tener un proceso en calma, donde los resultados del cargo a la presidencia de la República fueron aceptados desde muy temprano por los contendientes perdedores, y aun cuando la transición entre el gobierno entrante de Andrés Manuel López Obrador y el de Enrique Peña Nieto se caracterizó por ser tersa, ello no se tradujo en un repunte de su aprobación. El último dato útil de julio y agosto de 2018, indicaban que el 69 por ciento de la población desaprobó el gobierno de Enrique Peña Nieto mientras que el 28 por ciento lo aprobaba. Fue el presidente con la mayor desaprobación desde que se miden las preferencias de los presidentes.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012)

El antecedente relevante es que siendo Enrique Peña Nieto presidente electo, impulsó una Iniciativa con proyecto de decreto y reforma a diversos artículos constitucionales para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA). En su presentación el 15 de noviembre de 2012, destacó que para crear la CNA era “necesario desaparecer la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las actividades que no sean anticorrupción de dicha dependencia se proponían pasaran a manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (SHCP).⁵³

Esta situación fue más evidente en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de enero de 2013, donde en el segundo transitorio se decretaba la desaparición “nominal” de la SFP. Fue hasta diciembre de 2013, cuando el Pleno del Senado de la República aprobó por mayoría calificada la reforma constitucional que creaba un órgano autónomo, independiente de los tres Poderes de la Unión, que tendría la tarea de combatir la corrupción. Este órgano tendría en la proyección constitucional, las características necesarias para dar la batalla necesaria al fenómeno de la corrupción.⁵⁴

⁵³ José Juan Sánchez González, “Implicaciones del Pacto Por México en la administración pública: los nuevos órganos reguladores”, *op. cit.*, p. 290.

⁵⁴ Max Kaiser, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*, *op. cit.*, p. 245.

Debido a que la CNA no logró los consensos necesarios por parte de los actores políticos nacionales, en su lugar, se propuso la creación del llamado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), acuerdo que se alcanzó hasta julio de 2016.⁵⁵ Como ya fue mencionado, con el Decreto publicado en el *DOF* el 2 de enero de 2013, se concretaba la desaparición “nominal” de la SFP, a través del artículo transitorio Segundo de la reforma a la LOAPF. La SFP desapareció del listado de dependencias federales contenido en el artículo 26 de esta Ley, por lo que también se borra el artículo expreso que hacía referencia a sus atribuciones concretas. La condición para la desaparición de la SFP es que se concretará la creación formal y material del nuevo órgano de combate a la corrupción, la CNA. Como este órgano no fue creado y se aprobó posteriormente el SNA, la SFP. no desapareció por lo que fue integrada informalmente a las demás dependencias del gobierno federal, pero en este proceso en los hechos existió una parálisis institucional en las materias encomendadas a la SFP.⁵⁶

La SFP. se convirtió en más de dos años, en una Dependencia en “proceso de desaparición”, dirigida por un encargado de despacho, cargo que recayó en Julián Olivas Ugalde, subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas. La SFP. careció, por primera vez desde su creación, de un papel importante al interior del gabinete, de metas y objetivos claros, de un nuevo rumbo concreto, así como de una función esencial dentro de la administración pública federal.⁵⁷ La reforma de 2012 provocó que la SFP fuera suprimida del organigrama, pero la dejó subsistente hasta en tanto surgiera la CNA, a la que ahora se daba por no nacida.⁵⁸

Estudio de servicio profesional de carrera (2017)

En un documento oficial de la Secretaría de la Función Pública, se describe de manera general los elementos de la estructura de la administración pública federal en México, que pueden servirnos para una primera evaluación

⁵⁵ José Juan Sánchez González, *La corrupción en la administración pública y el Sistema Nacional Anticorrupción en México*, op. cit., pp. 476-477.

⁵⁶ Laura Poy Solano, “La SFP Lanza Campaña Anticohecho”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2014, p. 12.

⁵⁷ Kaiser, Max, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*, op. cit., p. 77.

⁵⁸ Jorge Alcocer V., “Cambios fallidos”, *Reforma*, 11 de noviembre de 2014, p. 11.

del servicio profesional de carrera sus alcances, limitaciones y la hechura de la política pública que llevó a lo que actualmente se encuentra.⁵⁹ Un servicio profesional de carrera limitado, segmentado, con una alta discrecional en el proceso de selección y asignación de un concurso, así como el artículo 34, que permite una designación libre para plazas vacantes. Una vía de patronazgo inserto en el propio sistema profesional de carrera.

En primer lugar, de acuerdo al cuadro 68, de 300 instituciones con estructura en la Administración pública federal solo son sujetas 77 instituciones que representan un 25.6 % del total de estructuras administrativas sujetas al Servicio Profesional de Carrera (SPC), mientras que quedan fuera 223 instituciones que corresponde al 74.4 %. En este subgrupo puedan estar consideradas las fuerzas armadas y algunas instituciones con esquemas de profesionalizadas, el resultado es que no abarca ni siquiera la mitad del personal de “confianza” que laboran en la Administración pública federal.

Tabla 3. Estructura de la Administración Pública Federal Mexicana

Administración Pública Federal	Órganos	Instituciones con Estructura	Instituciones sujetas al SPC	Instituciones no sujetas al SPC
Central	Dependencias	24	16	8
	Órganos Administrativos Desconcentrados	85	61	24
Paraestatal	Entidades	173	0	173
	Entidades de Control Directo	2	0	2
	Entidades no Sectorizadas	6	0	6
Empresas productivas del Estado		10	0	10
Total		300	77	223

Fuente: Secretaría de la Función Pública, Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal. Dirección General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal, aprobación y registro de estructuras. Cifras al mes de enero de 2016. SPF corresponde al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada.

⁵⁹ Secretaría de la Función Pública, *Hacia una Nueva Ley de Profesionalización para el siglo XXI. Mérito, Inclusión e integridad en el servicio público como ejes de la profesionalización de los servidores públicos*, p. 3.

Cada tipo de personal —confianza, servicio profesional de carrera y de base— tiene su modelo de gestión de recursos humanos y régimen disciplinario propio, considerando su nivel y funciones que realiza. Con datos de 2016, la Administración pública federal contaba con 1 506 538 servidores públicos, los cuales se encontraban agrupados en: de confianza 278 694 representaban un 18.50 %, con plaza de servicio profesional de carrera 25 439 con un 1.69 % y personal de base con 1 202 405 de trabajadores que representaban 79.81 %. Como lo muestra la siguiente tabla 4:

Tabla 4. Personal de la Administración Pública Federal Mexicana

Tipo de personal	Número	Funciones que realiza
Confianza	278 694	Funcionarios electos. Definición de Políticas Públicas. Alta Dirección. Diseño de Políticas Públicas
Servicio Profesional de Carrera	25 439	Dirección Media. Implementación de Políticas Públicas.
Base	1 202 405	Operativos y Categorías. Producción y Suministro de Bienes y Servicios Públicos.
Total	1 506 538	

Fuente: Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, SPF.

Los datos son contundentes en el sentido que el personal de SPC solo representa una minoría de 1.69 % de personal en profesionalización. Mientras que el personal de confianza que debió haber contemplado el SPC asciende al 18.50 % con lo que se demuestra que fue un servicio civil de carrera limitado y que no representaba al conjunto del personal administrativo.

Por tipo de contratación el personal en las instituciones del Poder Ejecutivo Federal analizados en el periodo de 2012 al 2017 se muestran dos fenómenos: reducción en personal de confianza de 323 285 a 278 694 trabajadores; en personal de base de 1 446 887 a 923 711 trabajadores; y en personal eventual de 144 670 a 64 601 casi a la mitad de trabajadores. Mientras que el personal que creció en este periodo fue el denominado de honorarios que contaba con 10 163 y ascendió a 12 040 trabajadores. Ver tabla 5.

Tabla 5. Personas en instituciones del Poder Ejecutivo Federal

Tipo de Contratación	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Confianza	323 285	329 754	340 192	293 403	281 854	278 694
Base	1 146 887	1 146 735	1 168 644	921 576	944 071	923 711
Eventual	144 670	128 331	110 435	70 107	66 891	64 601
Honorarios	10 163	18 536	18 796	20 736	19 710	12 040
Total	1 625 005	1 623 356	1 623 067	1 305 822	1 312 526	1 279 046

Fuente: Sistema del Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP) con información reportada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Fecha de generación del 22 de febrero de 2017.

En suma, de un total de 1 625 005 trabajadores en 2002 pasaron a 1 279 046 trabajadores que muestra una disminución ligera, que en parte se puede explicar por la nota del cuadro que ya no considera a personal de instituciones autónomas, ni empresas productivas del Estado.

De acuerdo con la tabla 6, el personal de confianza representa 78.5 % con 93 039 trabajadores de Altos Mandos que realizan funciones de Mandos medios y enlaces no sujetos al SPC. En contraste, 25 439 personal de SPC que alcanza 21.5 %. En un servicio civil de carrera el SPC debería tener mayor alcance de trabajadores en una carrera meritocrática. Como en México no está clara la diferencia entre funcionario electo y funcionario designado, no se puede establecer el personal que tendría que sería sujeto al servicio civil de carrera.

Tabla 6. Personal de la Administración Pública Federal

Tipo de Personal	Número	Porcentaje
Confianza	278 694	
Altos Mandos. Mandos medios y enlaces no sujetos al SPC	93 039	78.5%
Servicio Profesional de Carrera	25 439	21.5%
Operativos	160 216	
Base	923 711	
Total	1 202 405	

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Hacia una nueva ley de profesionalización para el siglo XXI. Mérito, Inclusión e Integridad en el Servicio Público como Ejes de la Profesionalización de los Servidores Públicos, p. 3.

De acuerdo a la tabla 7 se establece que el personal no sujeto al SPC son, por una parte, Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor o Titular de Unidad, y, por otra parte, personal operativo de base y confianza. Estos dos subgrupos de personal son la mayoría de trabajadores al servicio del Estado. El personal sujeto a SPC asciende a 25 439 de los cuales 15 883 son hombres (62.3 %) y 9 606 son mujeres (37.7 %).

Tabla 7. Personal sujeto y no sujeto al SPC

Nivel	Personal sujeto y no sujeto al SPC		
Secretario Subsecretario Oficial Mayor Titular de Unidad	No sujeto al SPC Designación directa Gabinete de Apoyo		
Servicio Profesional de Carrera	Hombres	Mujeres	Total
Director General	174	47	221
Director General Adjunto	301	133	434
Director de Área	1 366	737	2 103
Subdirector de Área	4 647	2 491	7 138
Jefe de Departamento	4 415	3 154	7 569
Enlace	4 930	3 044	7 974
Total	15 883	9 606	25 439
Operativos	Operativo de base y confianza No sujetos al SPC		

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Hacia una Nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI. Mérito, Inclusión e Integridad en el Servicio Público como Ejes de la Profesionalización de los Servidores Públicos. México, Flacos, 1er Encuentro Internacional Anticorrupción, 2017, p. 3.

A continuación, se muestra el comportamiento de los concursos realizados del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Del total de concursos publicados: 71.7 % cuenta con ganador; 26.1 % son desiertos; el 0.94 % se encuentra en proceso y 1.2 % fueron cancelados. Mientras que de los concursos declarados desiertos 97.8 % se explica porque ningún candidato obtuvo el mínimo puntaje de calificación para ser considerado como finalista (fracción II del artículo 40 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera), como lo muestra en la tabla 8:

Tabla 8. Estadística Básica del SPC

Estadística básica SPC	Dic. 12	Dic. 13	Dic. 14	Dic. 15	Dic. 16	Ene.17
Concursos	6,808	5,853	7,451	6,113	3,172	130
Con ganador	4,887	4,204	5,439	4,428	2,350	4
Desiertos*	1,823	1,590	1,982	1,567	615	0
Cancelados	98	59	25	91	19	0
En proceso			5	27	187	126
Promedio de días transcurridos	76	80	75	70	69	24
% de 34 ganadores/ concursos publicados	28%	36%	38%	39%	43%	0.8%
Ocupación temporal art. 34	3,201	4,433	4,653	3,141	1,964	17
Ocupación temporal vigente art. 34	-	-	-	-	-	625

Fuente: RH-Net. Fecha de generación del 2 de febrero de 2017. Fecha de corte: 31 de diciembre para cada año hasta 2016 y 31 de enero de 2017.

Desde la creación del SPC en 2003 y con la publicación del Reglamento respectivo es necesario un diagnóstico integral de todos los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera, de su organización, sus resultados y limitaciones como parte de un modelo híbrido de personal al servicio del Estado.

Primero, debe reconocerse la utilidad del SPC como una modalidad para conformar una carrera basada en el mérito, la preparación y la experiencia profesional. Segundo, que la forma descentralizada del SPC lo hizo rehén de las dependencias y entidades en que fue implementado, debido a cuenta con áreas extensas de discrecional en el proceso de selección, exámenes de aplicación y el resultado final del ganador, al permitir al jefe inmediato determinar en última instancia al ganador. Tercero, como modelo de profesionalización, el SPC solo fue diseñado para un segmento reducido del personal de confianza lo que impidió un mayor impacto en la administración pública federal. Cuarto, el modelo del SPC está diseñado en función de cargos y no con en la mayoría de los servicios civiles de carrera en el mundo, por grupos especializados. Este deficitario estructural de la Administración pública federal desde el siglo XIX hasta el siglo XIX, impide concebir una carrera administrativa de servicio profesional de carrera de

forma moderna, flexible y con movilidad vertical y horizontal limita los alcances de la profesionalización. Quinto, el problema jurídico de los tipos de nombramiento de los trabajadores en los ordenamientos legales de *confianza*, de *base*, de honorarios, entre otros, impiden una clasificación adecuada de los servidores al servicio del Estado. En suma, todos estos elementos en conjunto han producido un SPC que se ha quedado limitado para lo que fue diseñado, que incide de manera limitada en la generación de capacidades administrativas, pero, sobre todo, que no ha limitado el sistema de patronazgo, con sus formas como el sistema de botín y el sistema de despojo.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018)

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013- 2018 (PGCM) “tuvo como propósito fundamental que la ciudadanía retomara la confianza en el gobierno, a través del establecimiento de una correcta gestión pública orientada a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas Tecnologías de la Información, fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas e integre los diferentes esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.⁶⁰

Cabe destacar que el programa de modernización del sector —Programa para un Gobierno Cercano y Moderno— fue elaborado por la SHCP, dando por hecho que la SFP estaba en proceso de extinción, como ya fue mencionado. A continuación, se presentan los resultados observados durante 2018 en el marco del PGCM que dan cuenta del compromiso y esfuerzo de las instituciones de la Administración Pública Federal (APF) para mejorar la gestión gubernamental, teniendo como eje de su actuación a la ciudadanía y la atención de sus demandas, en la siguiente tabla 9.

⁶⁰ Informe de Avance y Resultados 2018, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, SHCP, 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance_y_Resultados_PGCM_2018.pdf.

Tabla 9. Objetivos y resultados del Programa para un Gobierno Cercano y Abierto 2013-2018

Nivel	Nivel
<p>Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF</p>	<p>El 9 de octubre se aprobó la apertura pública del Portal de Transparencia de las Industrias Extractivas con la aprobación de la máxima instancia nacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés): El Grupo Multipartícipe Nacional integrado por sociedad civil, industria y gobierno. El 27 de noviembre se lanzó el sitio de Recaudación Local, con la finalidad de dar a conocer información sobre la recaudación de impuestos y derechos a nivel estatal, así como la recaudación del impuesto predial y por el derecho de suministro de agua de gobiernos municipales. El 28 de noviembre, se lanzó al público la Plataforma Inteligente de Apoyos del Gobierno Federal, que utiliza inteligencia artificial y concentra información sobre los apoyos que entregan los programas de gobierno a personas físicas, morales y gobiernos locales. La plataforma de capacitación, que ofrece herramientas metodológicas y técnicas para el análisis de las políticas públicas y la mejora del desempeño del gasto.</p>
<p>Objetivo 2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado</p>	<p>En el marco de la planeación nacional, el 16 de febrero se publicó en el DOF, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación, con lo que se fortalece la Planeación Nacional con un enfoque a resultados, se incorporan los principios de la Agenda 2030 y se fortalece el marco de la transparencia y rendición de cuentas, entre otros aspectos. En el mes de mayo de 2018 se dieron a conocer a las dependencias y entidades de la APF, los resultados del Modelo Sintético de Información de Desempeño, que integró información de 577 Programas Presupuestarios (PP), a efecto de ser considerados en la toma de decisiones y en la mejora del desempeño de los PP.</p>
<p>Objetivo 3. Optimizar el uso de los recursos en la APF</p>	<p>Para fortalecer el uso eficiente de los recursos destinados a servicios personales y gasto de operación, durante 2018, el gasto programable pagado del Sector Público Presupuestario se incrementó a una tasa real anual de 4.5 % al 30 de noviembre de ese año; por otra parte, las erogaciones por concepto de servicios personales experimentaron la misma tendencia, pero a un ritmo significativamente menor, ya que su variación real anual se ubicó en 2.4 %. En lo correspondiente a la APF y, particularmente, a las variables que permiten el cálculo del indicador Proporción del gasto en servicios personales respecto al gasto programable de la Administración Pública Centralizada, se identificó un comportamiento similar. De tal manera que, al 30 de noviembre de 2018, en este indicador se observó un valor de 18.1 %, que cumple satisfactoriamente con la meta 2018 de 16.9 %. En cuanto al gasto de operación administrativo, este registró una variación anual negativa de -4.3 %, dato inferior a la inflación observada al 30 de noviembre de 2018, la cual se ubicó en 4.7 %. De este modo, el resultado tasa de crecimiento de ese tipo de erogaciones por debajo de la inflación del periodo que corresponda. En 2018 se obtuvieron ahorros estimados por un total de 7 431.8 millones de pesos (mdp): 5 918.1 mdp por el uso de las contrataciones consolidadas, 142.4 mdp por el uso de contratos marco y 1 371.3 mdp por el uso de las ofertas subsecuentes de descuentos</p>

<p>Objetivo 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF</p>	<p>A fin de reducir procedimientos que no aportan valor y los tiempos de ejecución en los procesos, la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública (UPMGP) de la Secretaría de la Función Pública (SFP) alcanzó un avance del 92 % en su optimización, equivalente a 1,863 de un total de 2,020 procesos prioritarios. Asimismo, respecto a la homologación de la operación institucional en las oficinas donde se realiza un mismo proceso, se obtuvo un avance del 89 % en la estandarización, que corresponde a 713, de un total de 801 procesos factibles de homologar. Para contribuir con un marco normativo que permita la eficiente ejecución de los procesos y evitar que éste se convierta en un obstáculo o entorpezca la operación cotidiana del gobierno, en el periodo de 2013 a 2018, se simplificaron 11 259 normas internas de 14 841 vigentes correspondientes a 221 instituciones. Para transformar los procesos de las dependencias y entidades que garanticen la eficiente operación del gobierno, se puso en marcha el Sistema de Información de Proyectos de Mejora Gubernamental, que permite administrar proyectos de mejora que contribuyan a hacer más eficientes los procesos del gobierno. Al respecto, se registraron un total de 179 proyectos de 111 instituciones, de los cuales concluyeron 163, equivalente a un 91.06 % de avance.</p>
<p>Objetivo 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento</p>	<p>Entre agosto y noviembre de 2018 se lanzaron los siguientes servicios, con los que se aprovecha al máximo las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para realizar con eficiencia y eficacia las tareas gubernamentales:</p> <p>La siguiente dirección electrónica, www.gob/migob, permite a la ciudadanía conocer el estatus y dar seguimiento a las solicitudes de trámites y servicios que se realizan ante las instituciones de gobierno.</p> <p>Esta dirección, www.gob/empleo, pone a disposición de la población, información laboral (oferta, búsqueda, capacitación y emprendimiento, entre otros servicios), sustentada en cuatro pilares: capacitación, vinculación, orientación y consolidación de la información de las diferentes dependencias gubernamentales, con lo que se pretende impulsar la orientación laboral y conectar oferta y demanda de empleo en México.</p> <p>En este sitio, www.gob/pasaporte, la población puede agendar una cita para solicitar el Pasaporte Oficial en México, en alguna de las Delegaciones y Oficinas de Enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y en el extranjero, a través de las oficinas consulares.</p> <p>La siguiente dirección, www.gob/academiadigital, es el espacio donde los servidores públicos podrán aprender y reforzar los conocimientos y competencias digitales. Su objetivo es garantizar el uso y apropiación de las TIC en la APF, a través de la adquisición y desarrollo de habilidades digitales, con capacitación en línea, la cual tiene valor curricular; principalmente con cursos masivos y abiertos, facilitando el acceso a programas educativos de calidad, de las mejores universidades nacionales e internacionales.</p> <p>En la página www.gob.mx/wikiguías, se presenta el repositorio con las guías que apoyan la implementación de la Ventanilla Única Nacional.</p> <p>En la página www.gob.mx/semarnatdigital, se presentan los servicios digitales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en un solo punto.</p> <p>En la siguiente dirección, www.gob.mx/migración, se integran, en un solo punto, los servicios digitales del Instituto Nacional de Migración.</p> <p>La siguiente dirección, www.gob.mx/actas, se encuentra en la fase piloto para actas de matrimonio en tres entidades federativas y dos para actas de defunción.</p>

Fuente: Informe de Avance y Resultados 2018, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, SHCP, 2018. (https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance_y_Resultados_PGCM_2018.pdf).

A pesar de todos los programas y acciones de su gobierno —Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018; Presupuesto Basado en Resultados (PBR); intento de Presupuesto Base Cero (PBC); poca profesionalización de la APF; acciones de mejora de la gestión gubernamental; avance en el desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control; el impulso a la Estrategia Digital Nacional; los claros oscuros del Gobierno Abierto (GA), y el combate fallido a la corrupción, y el establecimiento de los bases de los Sistemas Nacionales Anticorrupción, Transparencia, y Fiscalización—, puede afirmarse que la corrupción fue lo que marcó su sexenio.⁶¹

El patronazgo en el gobierno de Enrique Peña Nieto

Retomando algunos hallazgos de la investigación de Dessauge y Casas (2003), destacan algunos de los rasgos en los patrones de patronazgo en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Si bien no se registraron cambios significativos formales en el sistema de profesionalización, el patronazgo consolidó dinámicas para convivir con el SPC y su normatividad vigente.⁶²

Un primer hallazgo es que los nombramientos basados en el patronazgo son bastantes comunes en los puestos de nivel medio y superior, lo cual coincide con lo que se sabe desde hace tiempo y que han quedado ampliamente documentado. Para el caso mexicano, “[...] alrededor de 90 % de los nombramientos en puestos superiores se realizan de forma discrecional (19.4 % respondió ‘muchos’ y 69.4 % dijo ‘todos o casi todos’)”. También se estableció que “los nombramientos discrecionales ocurren particularmente en los niveles superiores más altos”.⁶³ Por lo que: “[...] entonces tendríamos un escenario en el que los nombramientos basados en el patronazgo parecen ocurrir en casi tres cuartas partes de los casos (69.5 %). Estos resultados

⁶¹ Como fueron la Casa Blanca, la llamada Estafa Maestra; la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Rural de Ayotzinapa; la relación de Pemex con la empresa Odebrecht; el socavón del Paso Exprés de Cuernavaca; y los casos de exgobernadores que desviaron recursos públicos.

⁶² Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, *op. cit.*, pp. 160-167. Para un mayor análisis sobre los tipos de patrones de patronazgo en el gobierno de Enrique Peña Nieto, se recomienda la lectura de este capítulo.

⁶³ *Ibidem*, p. 162.

se encuentran, una vez más, dentro de los estándares previsible dada la historia de patronazgo en el gobierno federal mexicano”.⁶⁴

Un segundo hallazgo se refiere a la dinámica del patronazgo, aunque generalizada, varía considerablemente entre las diferentes secretarías analizadas. Cuando los autores abalizan los números de cada ministerio, en general parece haber un número muy alto de nombramientos discrecionales para puestos de alto nivel. Pero cuando se juntas las respuestas de “todo/o casi todo” y “mucho”, el número es ligeramente menor para la Secretaría de Hacienda (75 %) que para las otras dependencias analizadas: Secretaría de Desarrollo Social (90 %), Secretaría de Turismo (100 %) y Secretaría de Desarrollo (88.9 %).⁶⁵

Dussauge y Casas (2023) se preguntan: ¿por qué varía el alcance del patronazgo entre las diferentes secretarías estudiadas? Una explicación es la naturaleza (misión institucional y actividades políticas) de cada dependencia. De hecho:

[...] las burocracias con un perfil más “técnico” son menos propensas a los nombramientos discrecionales, particularmente aquellos que no tomen en cuenta las cualificaciones técnicas que los potenciales designados aportan al trabajo [...] en algunos casos el patronazgo puede estar condicionado por algún tipo de cálculo realizado por las personas que realizan el nombramiento, es decir, que están dispuestas a sacrificar su margen de maniobra para realizar designaciones discrecionales en aras de obtener “resultados” en las áreas de su competencia.⁶⁶

Un tercer hallazgo es “una variable de suma importancia que puede explicar por qué el patronazgo varía entre las diferentes secretarías analizadas, pero también que, a pesar de su existencia, los nombramientos discrecionales no se extienden en todos los puestos, es la presencia de los procedimientos de contratación del SPC. Se trata de mecanismos mixtos”.⁶⁷ Por ejemplo, se

⁶⁴ *Ibidem*, p. 163.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 164.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 165-166.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 166.

hacen nombramientos discrecionales y luego los designados se insertan de alguna manera en la estructura del Servicio Profesional de Carrera.

La burocracia en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024): patronazgo y nula profesionalización en la administración pública

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones de 2018 fue contundente por los votos que le favorecieron. En la narrativa de su presidencia en la segunda mitad de su mandato prevalecieron dos explicaciones contrapuestas y polémicas entre sí. La primera, busca una explicación en el entendimiento de que se trata de un ataque a la oligarquía del país, de sus privilegios y que incluso con las tesis de Gramsci, como la crisis orgánica y la *revolución pacífica*, es posible realizar una transformación profunda. Para Gramsci existe un proceso de cambio profundo de las estructuras económicas, políticas y sociales organizado desde arriba, sin participación popular ni movimiento social que apunta a la construcción de una nueva hegemonía por parte del bloque en el poder. En algunos casos se ha definido metafóricamente como una “revolución sin revolución”.⁶⁸ Mientras que la segunda, sostiene que la 4T es una transformación destructiva por las regresiones y disrupciones que se han presentado en la nación, a más de la mitad del sexenio del presidente López Obrador, de acuerdo con los datos que se presentan en adelante.

Entender la llamada Cuarta Transformación (4T) no es tarea sencilla, como tampoco lo es descifrar el tipo de juego político, que se inauguró en México a raíz de las elecciones de julio de 2018. Además, de que el único vocero e intérprete autorizado es la misma persona que lleva las riendas de la operación cotidiana del aparato gubernamental, el presidente López Obrador. En este capítulo confrontamos ambas posturas para intentar llegar a una aproximación de la 4T, sus propósitos, sus resultados y las contradicciones entre ambos supuestos. “[...] la Cuarta Transformación (4T) como un proyecto

⁶⁸ Pablo Yanes, “Innovaciones, desafíos y pendientes de la política social”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera, (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 181

político que se propone la refundación nacional, no obstante que su expresión concreta es con frecuencia caricaturizada por sus detractores”.⁶⁹

La administración pública es el espacio en el que de manera privilegiada ocurre la relación entre gobierno y sociedad. “Está sujeta a los ciclos electorales y al escrutinio tanto del Poder Legislativo de la sociedad y también es un recurso para impulsar los proyectos nacionales y para promover consensos sociales. Desde la perspectiva de su lógica interna, favorece la coherencia de decisiones públicas, elabora y ejecuta políticas públicas y atiende la demanda ciudadana de bienes y de servicios públicos”.⁷⁰ Sin embargo, ¿cómo puede explicarse las transformaciones que ocurren cotidianamente o aquellas que sean dirigidas dentro de la administración pública?, ¿son simples cambios, reformas planeadas, modernizaciones integrales o herramientas de innovación?⁷¹

El concepto de Austeridad Republicana (AR) no cuenta con un estudio que le permita definir su naturaleza práctica y teórica, así como sus implicaciones en la organización y funcionamiento de la administración pública. En la función pública es un término usado en la jerga hacendaria y en las áreas de finanzas públicas para describir los gastos innecesarios, suprimir egresos suntuosos, disminuir costos de nuevos servicios, recortar gastos en áreas no esenciales y en general, se puede definir de manera general a la AR como una “administración de recortes”. Su principal preocupación es el recorte de gastos -esenciales y no esenciales- sin que le interese las repercusiones e implicaciones, tanto dentro como fuera del aparato gubernamental. No es una nueva teoría administrativa en sentido amplio, sino sólo una técnica administrativa aplicada.

⁶⁹ Alberto Díaz Cayeros, “Lo entendible y lo inentendible de la 4T”, en Heredia, Blanca y Gómez Bruera, Hernán (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 131.

⁷⁰ María del Carmen Pardo, “La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio”, *Foro Internacional*, p. 393.

⁷¹ José Juan Sánchez González y Jaime Espejel Mena, “La administración republicana en el estudio de la administración pública: una reflexión teórica”, en Jesús Manuel Ramos García, Leonel Flores Vega y Luis Ernesto, Vázquez Arellano (coord.). *La Administración pública en la 4T. Retos, desafíos y propuestas a inicios de gobierno* (una parte de este capítulo se incluye en este apartado).

En los documentos oficiales, el término *austeridad republicana* está descrito de forma general, pero no precisa. Por ejemplo, el 15 de julio de 2018 el entonces presidente electo “presentó sus 50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana en el gobierno para que se aplique lo que decía el presidente Benito Juárez que el funcionario aprenda a vivir en la justa medianía”.⁷² Posteriormente en su toma de posesión en el zócalo de la Ciudad de México, enumeró sus 100 compromisos de combate a la corrupción mediante la Austeridad Republicana.⁷³ Mientras que en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) sólo se menciona en el apartado de Economía para el Bienestar en los siguientes términos. De acuerdo a la Secretaría de Gobernación (2019): “El objetivo de la política económica no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población [...], retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónoma del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación”.⁷⁴

En un primer balance del primer año de gobierno de AMLO, por un lado, empezaron a atenderse problemas que tenían muchos años sin resolverse, como la corrupción y el robo de combustible. Pero al mismo tiempo algunas decisiones del presidente Andrés Manuel López Obrador tuvieron resultados y crisis inesperadas. “Dos de los ejes principales en su estrategia son el combate a la corrupción y una severa política de austeridad en todo el gobierno federal. Aplicar el plan tuvo consecuencias. Fue el caso de cancelar el Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), o los recortes en el presupuesto que desataron una crisis en el sistema de hospitales públicos”.⁷⁵

⁷² 50 Lineamientos Generales para el Combate a la Corrupción y la Aplicación de una Política de Austeridad Republicana, julio 15 de 2018. Disponible en (<https://lopezobrador.org.>, 2018).

⁷³ Grupo Parlamentario de Morena, *Iniciativa que Expide la Ley de Austeridad Republicana, Suscrita por Diputados Integrantes del Grupo Parlamentario de Morena*, 2018. En la iniciativa de Ley de Austeridad Republicana presentada por, diputados integrantes del Grupo Parlamentario Morena el 11 de septiembre de 2018.

⁷⁴ Secretaría de Gobernación, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019, p. 9.

⁷⁵ “Estos son los nueve pendientes que AMLO reconoce a un año de su gobierno”. Disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/12.02>.

En su segundo informe de gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador aseguró que de los 100 compromisos que asumió el 1 de diciembre cuando tomó posesión, había cumplido 89. Sin embargo, también reconoció que hay otros 11 que aún están en procesos de alcanzarse. Algunos de las decisiones tomadas en el segundo año de gobierno producto de las AR, se pueden enumerar entre los más importantes los siguientes:

Tabla 10. Principales decisiones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador hasta el 2020

Problemas	Descripción
Cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM)	Varios analistas y consultoras internacionales advirtieron de una tormenta económica para México. La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), aseguró que la decisión de AMLO ahuyentaría inversiones extranjeras.
Combate al huachicol	(Pemex) perdía un promedio de 15 000 barriles de gasolina al día por robo de combustible. El “huachicoleo” representaba pérdidas por 60 000 millones de pesos anuales (unos US\$3 000 millones) según datos oficiales. A partir del 21 de diciembre el gobierno cerró las válvulas en algunos ductos de Pemex para evitar el robo de hidrocarburos. También desplegó a 4 000 soldados, marinos y policías federales para vigilar los ductos, almacenes y refinerías.
Crisis en hospitales públicos	En una evaluación del gobierno anterior, se detectaron supuestas compras a sobreprecio de medicamentos y servicios para el sistema público de salud. López Obrador suspendió los contratos a tres de los principales proveedores, a quienes acusa de vender más del 70 % de los medicamentos que compra el gobierno. Una de las consecuencias de esta decisión fue la escasez de medicinas en hospitales públicos, especialmente para atender padecimientos como VIH o algunas modalidades de cáncer.
Seguridad	Al reconocer que las cifras de la incidencia delictiva no han disminuido como quisiera, pues tan solo en lo que va de este año se han registrado 24 484 homicidios dolosos, López Obrador admitió que aquí se encuentra el principal reto de su gobierno.
Crecimiento económico	Aunque destacó que su gobierno ha logrado finanzas sanas, que la recaudación aumentó en 139 699 millones en comparación con el año pasado y que la inflación es la más baja desde septiembre de 2016, el presidente también aceptó que tiene como pendiente el crecimiento económico.
Programas sociales	La política social del presidente López Obrador es uno de los ejes principales de su gobierno. Aunque dijo, es mucho lo avanzado, aún quedan pendientes. Informó que en la mitad de los hogares mexicanos está llegando por lo menos un programa para el bienestar, y en los pueblos indígenas esa ayuda se ve en el 95 % de las familias.

Salud	Destacó la creación del Instituto Nacional de Salud (Inasabi), el presidente reconoció que para el próximo año se tendrán que destinar otros 40,000 millones de pesos más al sector salud, para garantizar el abasto de medicamentos, basificar al personal médico, remodelar hospitales y para que no falten médicos ni especialistas en todos los centros que ofrezcan servicios para la salud.
Lucha contra las adicciones	López Obrador informó que ya puso en marcha una campaña para combatir las adicciones, particularmente el consumo del fentanilo, pero pidió a la población ayudarlo a concretar ese objetivo
Problemas binacionales con EU	Si bien destacó que la relación con el presidente Donald Trump es de cooperación y respeto, el presidente dijo que todos los problemas que enfrentan debido a que comparten la frontera, deben ser atendidos por ambas naciones.
Mexicanos no migren	El presidente también dedicó unos minutos para referirse a esos “héroes anónimos” como se refiere a los mexicanos que radican en el exterior, pero que desde ahí mandan recursos a sus familiares en México.
Migración imparable	En 2019, habían cruzado irregularmente la frontera sur de México un promedio de 100 000 personas cada mes, según datos de la Secretaría de Gobernación. Es el mayor número de migrantes en las últimas décadas, que representa uno de los mayores desafíos para López Obrador.

Elaboración propia a partir de: (<https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/12/02/estos-son-los-nueve-pendientes-que-amlo-reconoce-a-un-ano-de-gobierno>) y <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48430991>. Consultados el 8 de noviembre 2020.

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha empleado a la autoridad republicana como un instrumento dentro de la Administración pública para disminuir, reducir, eliminar o suprimir gastos innecesarios en el gasto público con fin de redirigir dichos recursos a sus programas sociales y obras públicas más importantes como el aeropuerto del AIFA, la Refinería de Dos Bocas, el Tren Maya entre los más importantes proyectos de su gobierno. Además, que en sus prioridades estaban: pacificar al país; generar mayor crecimiento; y que nadie migre por falta de oportunidades, son algunos de los desafíos que aún debe enfrentar la cuarta transformación. La Administración pública del presidente Andrés Manuel López Obrador puede ser entendida como la acción de un gobierno democrático orientada al desarrollo y crecimiento de la sociedad, está se opone a las estructuras y funciones anquilosadas de las viejas organizaciones que impiden mejorar la calidad de vida de la sociedad. Del Estado se reclama la autoridad y el dialogo, de la sociedad la cooperación y auto conservación y del mercado la responsabilidad social y la competitividad, como una interpretación de la 4T.

La AR tiene como eje la reducción de los costos del gobierno, pero sin definir un sector en particular, en realidad es una estrategia transversal y jerárquica porque ha sido aplicada, tanto en el sector central y como en el sector descentralizado. La AR no tiene un plan definido como tal, salvo las 100 acciones de austeridad que son medidas a realizarse en el corto, medio y largo plazo del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Pero este documento no propone una reforma administrativa, sino un conjunto de acciones para lograr un “gobierno honesto y eficaz”.⁷⁶

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018)

La reforma promovida en el marco de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se caracterizó por perseguir tres propósitos principales: 1) la adopción del valor de austeridad en el quehacer público; 2) la reducción de la corrupción y 3) la centralización de funciones. “Estos tres propósitos pueden verse reflejados en el contenido de la reforma a la LOAPF publicada el pasado 30 de noviembre de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. Las modificaciones incluyeron reformas, adiciones y derogaciones a 28 artículos de la Ley que, a su vez, abarcaron a 16 Secretarías de Estado más la Oficina de Presidencia de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.⁷⁷

Las reformas a la LOAPF en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador tiene cuatro grandes modificaciones: 1) en materia de gobernabilidad democrática con la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; 2) en política de bienestar el cambio de denominación de la Secretaría de Desarrollo Social a la Secretaría de Bienestar; 3) eficiencia, transparencia y combatir la corrupción mediante nuevas atribuciones a la

⁷⁶ La Cuarta Transformación como reforma supone 100 acciones de austeridad, cambios de actitudes y valores por el impacto de las restricciones presupuestales, menos recursos disponibles para determinados sectores, disminución de personal y aplanamiento de niveles jerárquicos y ajuste de los procesos administrativos. Para confirmar todos estos cambios en los procesos, estructuras y valores de la administración pública federal, serán necesarios estudios empíricos que los comprueben o contradigan.

⁷⁷ Instituto Belisario Domínguez, *El Alcance de los Objetivos de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, pp. 1-24.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de compra de bienes y servicios o pago de contratos de obra pública y 4) impulsar el crecimiento y económico y la equidad social mediante el cambio de nombre y funciones de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Además de nuevas atribuciones en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en la Oficina de la Presidencia de la República, órganos auxiliares del Poder Ejecutivo Federal. También las funciones de las Unidades de Administración y Finanzas (eliminación de las Oficinas Mayores) y las Delegaciones para Programas para del Desarrollo.

Primero, en relación con la nueva estrategia de seguridad las reformas a la LOAPF es que devuelva a la sociedad la paz y tranquilidad, que en esta iniciativa se propone la “creación de la *Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*, a la que además de transferir la totalidad de las facultades que estaban confiadas a la Secretaría de Gobernación en esa materia, se propone confiar también las relativas a la seguridad nacional y la protección civil de la población en casos de desastres naturales, siempre con el invaluable apoyo de nuestras Fuerzas Armadas, a través de los panes de auxilio que todos conocemos y apreciamos”.⁷⁸ Segundo, en materia de política de bienestar se

[...] propone la sustitución del nombre, visión y atribuciones de la actual Secretaría de Desarrollo Social para dar lugar al surgimiento de la Secretaría del Bienestar, como polo articulador de las políticas sociales del nuevo gobierno, en las que habrán de confluir todas las secretarías y dependencias de la administración pública federal, especialmente las directamente vinculadas al bienestar de la población, como son la de salud, la de educación y la de cultura, para las cuales se proponen cambios y adecuaciones en el mismo propósito de alinear sus atribuciones y propósitos al objetivo común que es elevar el bienestar de toda la población, especialmente el de los más pobres.⁷⁹

Tercero, para contribuir la eficiencia, transparencia y combate a la corrupción la iniciativa propone que las compras del sector público son una fuente

⁷⁸ “Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del Diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena”, en *Gaceta Parlamentaria*, p. 5.

⁷⁹ *Ibidem*.

potencial de corrupción a todas las escalas y a todos los niveles, pero como ha dicho el presidente electo, “las escaleras se barren de arriba hacia abajo”. Por ello, “bajo esa visión, en esta iniciativa se propone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea dotada de las facultades para consolidar compras de la administración pública federal, en todos los mercados de bienes y servicios, cuando de esa consolidación se deriven beneficios y ahorros para las finanzas públicas y para los destinatarios de esos bienes o servicios, como es el caso de las medicinas, de los bienes de consumo generalizado o de servicios indispensables para la marcha general de las dependencias y entidades de la administración”.⁸⁰ Continuando con la *Gaceta Parlamentaria* (2018):

También se propone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) refuerce sus atribuciones en materia de normatividad y regulación de los contratos de obras públicas, con el apoyo e intervención, también de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la que adecua sus facultades, conforme a la presente iniciativa, al marco constitucional y legal que establece el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que deberá avanzar con pasos rápidos para alcanzar los propósitos que le dieron vida. Cuarto, para impulsar el crecimiento económico y la equidad social las reformas a la LOAPF, se proponen adecuaciones y cambios a diversas secretarías, como la de *Agricultura y Desarrollo Rural*, que adoptará ese nuevo nombre, *la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, de Economía y de Energía, para las que se proponen ajustes y cambios con el propósito común de alinear sus facultades, tareas e instrumentos a los propósitos de crecimiento económico, equidad social y estímulo a las actividades agrícolas, forestales, pesqueras, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios.⁸¹

En suma, la iniciativa del nuevo gobierno pretende materializar, en el ámbito de la administración pública federal, la concepción que postula para el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus responsabilidades. De acuerdo con la *Gaceta Parlamentaria* (2018): “Si bien está dirigida a regular las dependencias y entidades que conforman la administración, los cambios que propone están directamente vinculados a las demandas y anhelos de la

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem*, p. 6.

sociedad en general, el compromiso es que el gobierno actúe con un enfoque de calidad en el servicio y de logro de las metas previstas. La vía es la administración pública, el instrumento la ley, el sujeto el servidor público, el valor de la actuación la transparencia y el fin primordial el beneficio a la sociedad”.⁸²

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024)

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (PNCCIMGP), está bajo la responsabilidad de la SFP y fue elaborado bajo su responsabilidad. El PNCCIMGP tiene como sus objetivos prioritarios en la materia los siguientes:

1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción.
2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal.
3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal.
5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano.⁸³

De estos cinco objetivos prioritarios de combate a la corrupción el PNCCIMGP establecen su relevancia en el actual contexto del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, como lo muestra la tabla 11, en los siguientes términos:

⁸² *Ibidem.*

⁸³ Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.*

Tabla 11. Objetivos y relevancia del PNCCIMGP

Objetivos	Relevancia
Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción	Para comprender la magnitud de este flagelo basta señalar que, como porcentaje del PIB, la corrupción asciende a 9 %, según cálculos del Banco Mundial y del Banco de México. Además, nuestro país ocupó la posición 138 de 180 países de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2018 de Transparencia Internacional, año en que obtuvo la calificación de 28.0. De acuerdo con el INEGI, a partir de la percepción de las personas, la corrupción ocupa el segundo lugar entre los principales problemas del país para 6 de cada 10 personas, sólo por debajo de la inseguridad y la delincuencia; además, el 86 % de la población opina que el desempeño del gobierno federal ocurre en espacios de corrupción.
Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal	Resulta prioridad del Gobierno Federal realizar acciones efectivas que frenen la corrupción y la impunidad, para garantizar a la ciudadanía una APF eficiente y en constante evolución. A través de las estrategias prioritarias que se plantean es posible instrumentar un programa especial que optimice la utilización de las herramientas necesarias para que el Gobierno Federal combata de frente los posibles actos de corrupción y se pueda consolidar un sistema que materialice efectivamente las sanciones administrativas y abata los niveles de impunidad.
Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública	Está orientado a coordinar las acciones referentes a promover la austeridad en el gasto público, así como la eficiencia y eficacia en la gestión pública. Estos aspectos cobran relevancia en el marco de los objetivos del PND en tanto buscan supervisar el desarrollo de cada una de las acciones gubernamentales que se realicen para el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, transparencia y honradez, y que los ahorros que en consecuencia se obtengan sean para generar bienestar.
Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la APF	Resulta importante el desarrollo de una estrategia para difundir, impactar y fortalecer las herramientas con las que cuentan las personas servidoras públicas, con la intención de replantear la integridad en el servicio público, a través de acciones de sensibilización que se materializarán a través de la difusión y capacitación especializada en temas de ética e integridad pública, a fin de dotar de los conocimientos y reforzar las habilidades con las que cuenta el personal del servicio público.
Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano	La relevancia deriva de la necesidad de contar con las herramientas de planeación suficientes para analizar el patrimonio inmobiliario de manera integral, y así, estar en posibilidad de identificar los espacios cuyo mejor aprovechamiento servirá como detonante no sólo de la actividad inmobiliaria pública, sino de los proyectos regionales de esta administración y del desarrollo económico del país.

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. México, SFP, 2020.

A partir del establecimiento de los objetivos estratégicos, el PNCCIMGP se constituyen un conjunto de estrategias prioritarias y acciones puntuales, las cuales están realizadas por dependencias y entidades de la APF. Cabe destacar

que las estrategias están desvinculadas y no cuentan con puntos de contactos y de coordinación con el SNA, como se puede ver en la tabla 12:

Tabla 12. Objetivos y estrategias prioritarias puntuales

Objetivos prioritarios	Estrategias
1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción	1.1. Generar condiciones que articulen redes ciudadanas y espacios participativos para contribuir a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.
	1.2 Mejorar el control interno para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la APF.
	1.3. Focalizar los actos de fiscalización en las áreas proclives a irregularidades administrativas y los ilícitos en la gestión pública.
	1.4. Consolidar un modelo de rendición de cuentas en la APF en el que la actuación de las personas servidoras públicas, así como los proyectos, políticas, programas y uso de recursos públicos, contribuyan en todo momento al interés público.
	1.5.- Impulsar y operar un Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para captar actos graves de corrupción, así como los relacionados con hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos, garantizando la confidencialidad de la información, otorgando medidas de protección frente a represalias y estableciendo acciones de seguimiento para el desahogo de la alerta.
	1.6. Fomentar en las entidades y dependencias de la APF la adopción de prácticas y dinámicas orientadas a una cultura de apertura gubernamental, a través de medidas de transparencia y de participación de las personas en las actividades y decisiones gubernamentales, así como de mecanismos de innovación social y tecnológica, desde un enfoque ciudadano.
	1.7. Impulsar acciones sistemáticas y de coordinación entre las dependencias y entidades de la APF y otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional que permitan la implementación de mecanismos efectivos de combate a la corrupción.
2.- Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal	2.1. Fortalecer la capacidad gubernamental para la imposición de sanciones administrativas.
	2.2. Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación sobre presuntas conductas irregulares, a fin de contar con elementos de prueba contundentes que permitan sancionar a los servidores públicos involucrados en hechos de corrupción.
	2.3. Identificar y mitigar, desde una perspectiva de la nueva ética pública, los conflictos de intereses, y promover la sanción ante las instancias correspondientes de aquellas personas servidoras públicas que actúen en este supuesto.
	2.4. Sancionar a las personas físicas y morales que infrinjan las disposiciones en materia de contrataciones públicas.

3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública	3.1. Establecer los mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios, sin comprometer los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo ni las metas institucionales.
	3.2. Dar seguimiento puntual y revisar constantemente las acciones implementadas para consolidar una administración pública austera y responsable.
	3.3. Consolidar las adquisiciones, arrendamientos y/o contratación de servicios de uso generalizado que, por su recurrencia, vigencia, volumen y/o nivel de gasto, son sujetos de dicho proceso, a fin de generar economías de escala, eficiencia administrativa y mejores condiciones de precio y calidad, promoviendo la eliminación de conductas irregulares de los servidores públicos que participen en este proceso.
	3.4. Incrementar la calidad y eficiencia del gasto en la APF con base en los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo, evaluación y fiscalización de los programas presupuestarios.
	3.5. Fortalecer los mecanismos de identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas presupuestarios y fomentar el uso de estos hallazgos en el diseño, operación y medición de resultados.
	3.6. Potenciar la transformación de la Administración Pública Federal mediante el uso y aprovechamiento de las TIC, en beneficio directo de la población.
	3.7. Agilizar las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como su coordinación y vinculación, mediante el uso de TIC.
4.- Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la APF	4.1. Capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas para orientar sus conductas y la toma de decisiones en el desempeño de sus labores, a fin de reivindicar el verdadero significado del ejercicio de la función pública.
	4.2. Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, a fin de elevar las capacidades institucionales contribuyendo al cumplimiento eficiente de los objetivos de gobierno.
	4.3. Promover la mejora y simplificación de los procesos institucionales y el marco normativo interno que los regula, con acciones que apoyen el uso adecuado de recursos, el cumplimiento de los objetivos y la eliminación de márgenes de discrecionalidad.
	4.4. Modernizar la estructura de la APF para contribuir a que el Gobierno Federal cuente con organizaciones adecuadas para el logro de resultados institucionales, bajo criterios de eficiencia, transparencia y austeridad
	4.5. Actualizar la definición de funciones conforme a las necesidades derivadas de la operación, eliminar duplicidad en áreas y evitar desviaciones en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, con la mayor eficacia y eficiencia.

5.- Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano

5.1. Consolidar el marco normativo inmobiliario dirigido a lograr el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, mediante una política armonizada que garantice atender los requerimientos de las dependencias y entidades de la APF.

5.2. Impulsar las acciones de control, mejor uso y aprovechamiento, así como la valuación de los bienes muebles e inmuebles dirigidos al desarrollo de las actividades del gobierno mexicano.

5.3. Facilitar a la APF de infraestructura, bienes muebles e inmuebles, adecuados y sustentables para el aprovechamiento y beneficio del Estado.

5.4. Dar destino a bienes y a empresas improductivas, en el menor tiempo y con la mayor recuperación posible, contribuyendo a los esfuerzos de austeridad y fortalecimiento del Estado de Derecho con las mejores condiciones de atención y servicio a transferentes y compradores.

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, México, SFP, 2020.

Para la APF, “la atención puntual del (PNCCIMGP) contribuirá, por medio del combate a la corrupción y a la impunidad, y la mejora de la gestión pública, a cumplir el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación: que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar”.⁸⁴ Los resultados en materia de combate a la corrupción y la percepción a nivel internacional no muestran cambios significativos, porque muchos de los supuestos resultados en esta materia son de tipo declarativo, los procesos judiciales no se han concluido y en general, el papel de la Fiscalía General de la República (FGR) se encuentra ente la polémica y los verdaderos resultados que esperan de ella.

Balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2022)

Las dos interpretaciones de la 4T se confrontan con los datos de las promesas de campaña del presidente López Obrador y los resultados reales en 2022. Por un lado, para los miembros del gobierno de López Obrador están

⁸⁴ Secretaría de la Función Pública, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, p. 15.

realizado lo correcto para acabar con los privilegios del arreglo oligárquico nacional prevaleciente antes del 2018. Acciones relevantes como la política laboral con el incremento al salario mínimo y en la política social los programas asistenciales para los ancianos y grupos vulnerables van en la ruta correcta. Por otro lado, para sus adversarios y opositores las evidencias muestran a más de la mitad de la gestión de López Obrador, de que se trata de una transformación destructiva, como en los ámbitos de seguridad, militarización del gobierno, regresiones en la salud pública y en la educación pública, son claros signos nocivos en diversos ámbitos de la vida nacional.⁸⁵

A continuación, se realiza un balance preliminar sucinto para destacar los ámbitos de la vida nacional, los resultados alcanzados, las regresiones y las disrupciones del gobierno de López Obrador en el periodo 2018-2022.

En materia económica

En materia económica aparecen claramente las dos interpretaciones de la 4T. En la postura del ataque a la oligarquía nacional, para Campa (2021), el gobierno de López Obrador ha impulsado una nueva política económica que parte de la contención del interés privado desmedido que había ganado espacios desde la década de 1980. La cancelación de nuevas concesiones mineras y subastas de campos petroleros fueron sólo una pieza de una estrategia más amplia que buscaba revertir la privatización generalizada en el sector energético. La reorientación presupuestal hacia el gasto social buscó equilibrar sin mayores distorsiones las oportunidades hiperconectadas en la frontera norte, en las grandes empresas y en la alta burocracia.⁸⁶ Por ello, “desde un inicio, el abordaje del petróleo como asunto de soberanía y finanzas públicas y no como palanca de desarrollista, la escasa interferencia con la banca central y privada, los nulos controles de precios

⁸⁵ José Juan Sánchez González, “Dos interpretaciones de la 4T: ataque al arreglo oligárquico o una transformación destructiva. Un balance preliminar del gobierno de AMLO (2018-2022)”, en Martha Gómez Collado y José Juan Sánchez González (coord.), *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino (2018-2021)*, (Una parte de este texto se incorpora en este apartado).

⁸⁶ Mario Campa, “Política económica: bases para una prosperidad compartida”, en Heredia, Blanca y Gómez Hernán Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 211.

y la preservación de la estabilidad financiera desafiaron cualquier presagio de intervencionismo excesivo. La apuesta de arranque parecía un anti-neoliberalismo moderado”.⁸⁷

En su estrategia económica, Heredia y Campa (2021) identifican las acciones para consolidar la estabilidad económica, aunque con bajo crecimiento económico del PIB, baja inversión pública y un moderado control de la inflación, como lo muestra la tabla 13:

Tabla 13. Estrategias para la estabilidad económica

Estrategia	Descripción
Altísima prioridad otorgada a la estabilidad macroeconómica	La estabilidad de precios y a la del tipo de cambio. Dicha prioridad es cumplir su promesa de no contratar deuda pública adicional y de no aumentar impuestos. Ha convertido la reducción del gasto público y la capacidad para aumentar el cobro de impuestos en las dos palancas de ajuste fundamental de su estrategia macroeconómica.
Énfasis en mantener la continuidad y relación económica con Estados Unidos	La decisión de apoyar la negociación del TLCAN y la firma del T-MEC, más adelante, aun a costa de desdecirse de su estrategia inicial de acoger a cualquier migrante que quisiera venir a México.
Ecuación de cambios a fondo con estabilidad	En todo lo fundamental para la gobernabilidad y la paz social ha sido el poder concedido a las Fuerzas Armadas.
Reducción de privilegios de nuestra oligarquía	Su inversión fuerte, de entrada, en hacer creíble su poder frente a las élites económicas vía la cancelación del aeropuerto de Texcoco.
Intensa y sistemática concentración del poder político	Este ingrediente ha sido clave para permitirle a AMLO debilitar y desorganizar los núcleos de resistencia a su proyecto de cambios.
Preservar la estabilidad macroeconómica	La nueva política económica garantizó desde un inicio la autonomía del Banco de México, la flexibilidad cambiaria, la continuidad en la regulación financiera y un manejo prudente de la banca de desarrollo y de la política industrial.
Austeridad republicana en nodo de la política económica	Fue desde su origen un instrumento para buscar regresar la confianza a un sistema fiscal deslegitimado por la percepción generalizada de corrupción y por reformas carentes de la voluntad política necesaria para cobrar impuestos a grandes grupos empresariales.
Desburocratización del gasto público y en transferencias directas no condicionadas	La austeridad republicana sirvió orgánicamente al discurso anticorrupción y a la misión distributiva, encontrando en la alta burocracia y los subsidios regresivos (como los del campo) rivales naturales.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 211.

El giro fiscal fue el agregado menos asfixiante	El 1.1 % registrado en 2019, tasa posteriormente condicionada en el 2020 por una pandemia que impuso virajes presupuestales prudentes —de dos puntos porcentuales del PIB para gasto sanitario y micro estímulos productivos— ante la promesa de no gastar más de lo ingresado.
Inversión pública	A pesar de que la inversión pública haya caído en 2019, para luego rebotar a tasa de doble dígito en el 2020, si bien el objetivo de llegar al 5% del PIB aún parece lejano.
Megaproyectos	La misión fue blindar la soberanía energética, reducir desigualdades y abrir nuevos mercados.
Recuperación fiscal	La recuperación fiscal entre grandes contribuyentes espoléó la recaudación tributaria a máximos históricos del 14.4 % del PIB en 2020.

Elaboración propia a partir de Heredia, 2021, pp. 67-70 y Campa, pp. 222-225.

Mientras que la postura de una transformación destructiva argumenta que la regresión económica puede considerarse como una oportunidad perdida en la economía mexicana. “Antes de 2018 el crecimiento mediocre que había tenido el país en los últimos 25 años había sido con una tasa promedio de 2.5 %. Se consideraba que México debería haber crecido más, pero la pregunta importante era si podía crecer más, si había condiciones para un mayor crecimiento. Aunque se crecía poco, pero tampoco teníamos la capacidad instalada para crecer mucho, más del 3 %”.⁸⁸

Una respuesta era la inversión pública. Sin inversión no es posible crecer, tampoco habrá buenos empleos ni riqueza que distribuir. La inversión pública debería representar cerca del 25 % del PIB y de éste, 5 % tendría que corresponder a la inversión pública, una proporción a la que no se ha llegado nunca.⁸⁹ La inversión pública funcionaría como un detonador que impulse y complemente la inversión privada. La inversión comenzó a decrecer de forma sostenida inmediatamente después de la cancelación del aeropuerto. De acuerdo con Moy (2022):

De hecho, el decrecimiento comenzó entre el segundo y el tercer trimestre de 2018, en junio de ese mismo año la inversión se estancó y luego volvió a

⁸⁸ Valeria Moy, “Los años perdidos de la economía mexicana”, *Nexos*, pp. 45-46.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 46.

descender. La señal que se mandó en ese momento fue la seguida de otras en el mismo sentido: la cancelación de una cervecera en Mexicali, el desacuerdo sobre los ductos de gas, la licitación fallida para la construcción de una refinería posteriormente adjudicada a Pemex, los cambios a la política de operación del sistema eléctrico, la aversión a las inversiones en energía renovable.⁹⁰

No obstante, la decisión del entonces presidente electo de cancelar la construcción del aeropuerto de Texcoco tiene que ver con su lucha contra la oligárquica nacional. Con esta decisión, López Obrador dijo: “aquí mando yo” y se lo dijo a quienes tenía que decírselos: a los que había mandado de facto en México hasta entonces, es decir, a los señores del dinero. “No fue una decisión orientada por la técnica: fue una decisión de poder”.⁹¹ De acuerdo con Heredia (2021):

Otro rostro de este esfuerzo por mandar señales de la nueva fortaleza del Estado se encuentra en el cobro de adeudos, para acabar con privilegios fiscales. Durante los primeros dos años de la administración de López Obrador, el SAT ha recuperado 736 mil millones de pesos, que equivalen a más de 3.5 puntos del PIB. 43 % de esta cantidad proviene de adeudos de grandes contribuyentes como la cadena de supermercados Walmart o empresarios famosos como Ricardo Salinas Pliego, así como del 41 % de cerrar los espacios para operaciones fraudulentas, como la manipulación de precios de transferencia en el comercio exterior, y el restante 16%, de mayor eficacia recaudatoria sobre toda la base gravable.⁹²

Resulta claro que hoy la inversión está más o menos en los mismos niveles que tenía en 2011. Hay ahí diez años perdidos que no son, en absoluto, resultado de la pandemia. Se está observando que la inversión no crece y, en algunos meses, incluso cae. No sólo cae la inversión privada, también que no alcanza a representar ni el 2.5 % del PIB. En palabras de Hernández Licona

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ Blanca Heredia, “El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 61.

⁹² Diego Castañeda, “Política fiscal: la estrategia del agricultor”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera, (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 239.

(2022): “Si bien ha habido estabilidad económica —la cual podría no durar por el incremento de la deuda y la incertidumbre del riesgo país y de la autonomía en Banxico— la inversión privada y los empleos se empezaron a desacelerar en el segundo semestre de 2018. La economía se contrajo —el PIB per cápita cayó— en 2019; en 2020 y 2021 se dio una salida de capital llegando en el último año a una cifra histórica de 257.6 miles de millones de pesos”.⁹³

En suma, si bien causaron cierta incertidumbre y afectaron intereses privados, los dos primeros años de la nueva administración de López Obrador, sentaron las bases de una economía más justa. La política económica desestimó el tejido social durante décadas, lo cual dejó un legado desolador: una de las tasas de violencia más altas del mundo; uno de los coeficientes de Gini —que mide la desigualdad— más elevados del mundo. La cuarta pobreza relativa más grande del continente, y el lugar 138 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.⁹⁴

Política exterior

La postura de ataque a la oligarquía en materia de política exterior supone que toda política exterior es la continuación de la política interior por otros medios. En el caso del gobierno de López Obrador se trata, de un instrumento al servicio de la consecución de los objetivos de la 4T.⁹⁵ El argumento central es que el presidente López Obrador basa su política exterior en cuatro premisas básicas, de acuerdo con Saltalamacchia Ziccardi (2021):

Primero, México debe refundarse o reinventarse, por lo cual es necesario que la energía gubernamental se concentre principalmente en el interior del país. Segundo, la política exterior tiene la función principal de estabilizar y defender el proyecto transformador de los riesgos y amenazas externas; es decir, tiene un talante defensivo. Tercero, el presidente considera que la relación con Estados Unidos debe guiarse con pragmatismo, es decir, orientarse a obtener

⁹³ Gonzalo Hernández Licona, “Una pobre política para los pobres”, *Nexos*, pp. 46 y 48.

⁹⁴ Mario Campa, “Política económica: bases para una prosperidad compartida”, *op. cit.*, p. 225.

⁹⁵ Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “Una política exterior que mira hacia dentro”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 273.

los resultados a partir de costos razonables. Y, por último, la diplomacia es, en su visión, un quehacer elitista, por lo que él personalmente deriva mayor capital político disociándose de ella que abrazándola en primera persona.⁹⁶

Para otros, la política exterior de López Obrador puede sintetizarse en dos conceptos básicos: 1) *la mejor política exterior es la interior*; y 2) es necesario *recuperar los principios* en la acción internacional de México.⁹⁷ En asuntos exteriores, el presidente López Obrador no piensa en la inserción global de México, sino que se hace básicamente dos preguntas: ¿Qué puede aportar determinada iniciativa desde el punto de vista práctico para avanzar los objetivos de la 4T? ¿Qué le puede aportar al conductor de ese movimiento, a su capital político personal o a su liderazgo nacional? Está es una de algunas de las formas operativas y prioridades de la agenda en política exterior.⁹⁸

Mientras que, en la segunda postura, el gobierno de López Obrador ha perdido la oportunidad de aprovechar la relación comercial con los Estados Unidos y con los procesos económicos de globalización. Para Castañeda (2022) en los últimos 35 años México se ha convertido en uno de los países más abiertos del mundo. En el año 2022, López Obrador ha carecido de falta de curiosidad por lo que sucede en el mundo. Alcanzó el grado de no viajar más que dos días a Washington durante la primera mitad de su sexenio y sólo recibir a homólogos extranjeros de países centroamericanos o bolivarianos. El único mandatario europeo en visitarnos ha sido Pedro Sánchez, de España.⁹⁹ No asiste a las reuniones del G-20, ni a reuniones internacionales sobre temas de la agenda global. El país se encuentra aislado en materia de relaciones exteriores. Pero queda mejor entendido que para el presidente López Obrador las relaciones exteriores son una actividad elitista que otros deben realizar, no él.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 274.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 283.

⁹⁹ Jorge G. Castañeda, “Provincianos en la globalización”, *Nexos*, p. 28.

Fracturas a la democracia

En la interpretación de la 4T como combate a la oligarquía, para Heredia (2021), en la muy compleja operación de impulsar y llevar a cabo transformaciones de fondo sin comprometer la estabilidad y el orden, el gobierno de López Obrador ha hecho un uso intensivo de su mayoría electoral a favor de acciones y reformas orientadas a modificar la relación de poder entre oligarcas y mexicanos a pie.¹⁰⁰ No cabe duda que López Obrador se ha dedicado a la construcción de un liderazgo personalizado, apareciendo a diario en la televisión en emisiones en las que fija la agenda política del día. La encuesta de Mitofsky, en diciembre de 2021, la tasa de aprobación del presidente era de 65.8 %, la más alta registrada hasta entonces. No obstante, en materia de percepción de la seguridad era 41 % era peor, 28.3 % dijo igual y 24.7 % respondió que había mejorado.¹⁰¹

En la segunda interpretación como transformación destructiva, Ugalde (2022) encuentra cinco fracturas a la democracia mexicana y dos riesgos inminentes. En la siguiente tabla 14 se resumen dichas fracturas a la democracia:

Tabla 14. Fracturas de la democracia mexicana

Fracturas	Descripción
Primera fractura es la deliberación democrática	Donde “la razón moral ha suplido a la razón democrática en el debate público”. Con López Obrador lo que representa la deliberación democrática se sustituye por una suerte de retórica de la aniquilación, en particular con los que no piensan como él.
La segunda fractura es la del lenguaje	“Manipula el significado de las palabras para adaptarlo a su propia narrativa polarizante”. El problema es que la destrucción del significado de las palabras destruye también las bases de una democracia en construcción como es la mexicana.
La tercera fractura es la rendición de cuentas	“López Obrador se ha escabullido de su obligación política y legal para transparentar el funcionamiento de su gobierno y rendir cuentas al Congreso y a la sociedad, a pesar de que como político de oposición siempre lo exigió de los gobiernos a los que criticaba [...] Corolario: más opacidad, menos medición, menos memoria, menos planeación (Ugalde, 2022, 21).

¹⁰⁰ Blanca Heredia, “El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje”, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰¹ Soledad Loaeza, “Presidente sin gobierno”, *Nexos*, p. 31.

La cuarta factura del pluralismo	En su narrativa propia se “requiere de dos bandos: un “pueblo” ultrajado y una élite rapaz”. No existen puntos intermedios porque sin polarización, dice Ugalde, la didáctica populista “nosotros contra ellos” se diluye y desaparece. La quinta factura del valor del mérito existe un rechazo tajante al mérito y la profesionalización, en su “lugar el gobierno ofrece compensación: si has sido ultrajado, te devolvemos lo tuyo sin esfuerzo alguno”.
----------------------------------	--

Elaboración propia a partir de Ugalde, 2022, pp. 20-21.

Finaliza Ugalde (2022) con dos riesgos inminentes: primero, el crimen organizado como operador de campañas políticas y segundo, la militarización, no solo de la seguridad pública, sino de amplias actividades civiles que incluyen construcción de grandes obras públicas, operación de puertos y aeropuertos. “El riesgo es doble: por una parte, se corrompen las fuerzas armadas y de ser “pueblo uniformado” [...] se convertirán en una oligarquía dorada, muy al estilo de las aristocracias castrenses de América Latina”.¹⁰² La suma de crimen organizado y militarismo pone en alto riesgo la sobrevivencia de la democracia mexicana tal como la conocemos ahora. Más adelante abundamos en el tema del militarismo.

Para Loaeza (2022) a más de tres años de la presidencia de López Obrador, la pregunta a estas alturas del gobierno de AMLO es ¿qué tanto puede perdurar la obra de un solo hombre, que pretende apoyarse en una capacidad única de comunicación con grandes grupos de ciudadanos?.¹⁰³ Por lo que existe una paradoja: la disyuntiva que planteó Calles en septiembre de 1928, pero en sentido contrario. En palabras de Loaeza (2022): “Mientras Calles veía el futuro del país en el paso de un país de caudillos a un país de instituciones, ahora se nos ha impuesto la imagen de un país de instituciones que transita como por una resbaladilla hacia un país de un líder, un país del hombre necesario”.¹⁰⁴

Coincide Rubio (2021) en el sentido de que las circunstancias del siglo XXI son radicalmente diferentes a las que dieron origen al movimiento encabezado por Plutarco Elías Calles en 1929. La elección de López Obrador como presidente refrendó la forma tradicional de hacer política en México.

¹⁰² Luis Carlos Ugalde, “Fracturas de la democracia”, *Nexos*, p. 22.

¹⁰³ Soledad Loaeza, “Presidente sin gobierno”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰⁴ *Ibidem.*

Es un regreso al pasado. Lo que México necesita es construir un nuevo sistema político con un gobierno adaptado a las nuevas realidades.¹⁰⁵ Lo que prevalece es un sistema político con un patronazgo personal del que gana las elecciones y un aparato gubernamental enorme para designar y otorgar nombramientos a sus seguidores y leales políticos.

Militarización del gobierno

En la interpretación de transformación ciudadana hay un temor por la militarización del gobierno y es un tema en que la oposición está de acuerdo que representa una regresión en las tareas civiles y en las atribuidas a las Fuerzas Armadas. Para Sánchez (2022), México se encuentra en un proceso de militarización de la seguridad y la vida pública, que, si bien no es nuevo, en los últimos años del gobierno de AMLO se ha acelerado y ha comenzado a institucionalizarse a costa del orden constitucional, que ya se ha referido. La participación e injerencia del Ejército en tareas policiales como la subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad militar, el nombramiento de oficiales militares en puestos claves de la conducción de la seguridad pública y la incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública.¹⁰⁶ De acuerdo con Sánchez (2022):

[...] la militarización de la vida pública consiste en el aumento del éxito con el que las Fuerzas Armadas logran hacerse de cada vez más funciones y competencias distintas a sus misiones constitucionales y con el que se adjudican presupuestos y autonomías en detrimento de la capacidad y la calidad del gobierno civil y el Estado de derecho. [...] la participación militar en la gestión pública mina la necesaria transparencia y rendición de cuentas del gobierno y debilita la preeminencia de los cargos electos en los procesos de toma de decisiones, que son desplazados por la estructura vertical de mando propia de la organización castrense.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Luis Rubio, *La nueva disputa sobre el futuro. ideas viejas para un México moderno*, p. 41.

¹⁰⁶ Lisa Sánchez, “La sombra militar”, *Nexos*, p. 26.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

Para cuantificar este proceso de militarización del gobierno de AMLO, continuando con Sánchez (2022),¹⁰⁸ dicho autor proporciona algunos datos que vale la pena enumerar:

1. De acuerdo con un estudio del CIDE, en los últimos diez años se han transferido 227 funciones civiles a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional. Además, en materia de seguridad como de educación, salud, política social, obra pública y comunicaciones, del total, 53% se transfirieron durante el sexenio de AMLO.

2. El Banco del Bienestar ha transferido al Ejército más de 3 700 millones de pesos, por concepto de construcción de sucursales. Para la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el gobierno federal ha transferido a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) más de 3 300 millones de pesos y, en lo que respecta al Tren Maya, la misma dependencia construirá alrededor del 40 % de la obra que en total tendrá un costo de 125 800 millones de pesos.

3. Con el aumento a la Guardia Nacional, habría un aumento de 50 000 millones de pesos en ese organismo a partir de 2023. La Sedena acumularía un presupuesto de 112 557 millones de pesos. El doble del presupuesto actual y con lo que pasaría a ser la segunda cartera con mayor presupuesto de todo el gobierno federal, solo por debajo de la SEP.

En suma, “resulta evidente que mientras más funciones civiles se asignan a las Fuerzas Armadas mayor es su poder para conducir asuntos ajenos a la disciplina militar, tanto en lo operativo como en lo estratégico y lo económico”.¹⁰⁹ Resulta una amenaza para nuestra democracia este proceso de militarización de las funciones civiles, por lo que es necesario seguir insistiendo en un servicio civil de carrera en los tres niveles de gobierno y en una mayor profesionalización del servicio público civil. La designación de mandos militares en actividades civiles y en la reasignación de tareas a los

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 26-27.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 27.

militares, demuestra la necesidad de una profesionalización de los servidores públicos civiles.

Regresiones en el combate a la seguridad

En la defensa de la primera interpretación de la 4T, en materia de seguridad pública, resultó sorprendente el anuncio que formuló en noviembre de 2018, todavía como presidente electo, al presentar el Plan Nacional de Paz y Seguridad. En dicho documento se esbozaba que sería la transformación más radical de las instituciones de seguridad en la historia reciente del país y el sello distintivo del nuevo gobierno. De acuerdo con Guerrero Gutiérrez (2021): “Por un lado, la renuncia a la pretensión de recuperar la paz por la vía de la profesionalización de las corporaciones civiles de la policía. Por otro lado, la firme decisión de dejar la operación de todo el aparato de seguridad del gobierno federal, así como la estrategia de combate al crimen organizado, en manos militares”.¹¹⁰

El primer rasgo de esta estrategia fue que el gobierno de López Obrador ha centralizado en el mando militar la toma de todas las decisiones relevantes en materia de seguridad, al tiempo que ha procurado integrar a las Fuerzas Armadas a su proyecto político. Por ello, “AMLO fortaleció su alianza con el Ejército dejando en manos de militares la administración de obras estratégicas, en particular el nuevo aeropuerto de Santa Lucía. Finalmente, la vinculación directa del gobierno en el Ejército se ha sellado por medio de las reuniones diarias con el gabinete de seguridad y el nombramiento de operadores políticos clave de AMLO al frente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Alfonso Durazo y Rosa Icela Rodríguez)”.¹¹¹

La segunda apuesta por las Fuerzas Armadas, rasgo distintivo de la política de seguridad a partir de 2018, ha sido la intención inequívoca de centralizar la toma de decisiones, a pesar de que Calderón y Peña Nieto no buscaron trastocar en lo esencial el federalismo en el ámbito de seguridad pública. En cambio, López Obrador ha intentado activamente revertirlo, con

¹¹⁰ Héctor Guerrero Gutiérrez, “La esfera de la seguridad: el primer bienio”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera, (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 292.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 293.

la estrategia de una estructura de *coordinadores para la construcción de la paz*, estatales y regionales, formalmente encabezadas por autoridades locales, pero que en los hechos operan siguiendo la línea que se establece desde Palacio Nacional.¹¹²

El mismo autor (Guerrero), pero en otro documento, describe los pendientes en materia de seguridad que la convierte en una regresión. Al igual que sus predecesores, en el rubro de la seguridad pública AMLO ha fracasado en lo medular: poner fin a la crisis de violencia homicida generada por el crimen organizado. En 2021, cerró en unos 34 000 homicidios dolosos, prácticamente la misma cifra que la del último año del gobierno de Peña Nieto, récord en materia de homicidios.¹¹³ Guerrero (2022) nos da datos duros sobre la seguridad pública en el país a la mitad de la gestión de AMLO. Primero, la delincuencia común ha disminuido, en parte por la pandemia y el cierre de actividades, que contribuyeron a la disminución como los robos en la calle y en el transporte público: de 2019 a 2020, cayeron 24 %. Segundo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), del INEGI, en septiembre de 2021, 64 % de la población de las principales ciudades del país se sentían inseguras. Mientras que en diciembre de 2018 era 73.7 %, resultando ser la más baja de las series históricas de la ENSU desde 2013.¹¹⁴

Tercero, a partir de diciembre de 2018 hubo un cambio en la forma de operar de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal (ahora Guardia Nacional), la fuerza pública se alejó de la lógica de guerra de los gobiernos de Calderón y de Peña Nieto. El rasgo más notorio de este viraje —dice Guerrero (2022)— ha sido la ausencia de episodios de ejecuciones extrajudiciales (como Tlatlaya en 2014 o Tanhuato en 2015). Reporta que en 2018 se registraron 54 masacres, con cuatro o más muertes, con participación de autoridades. Para 2019 la cifra disminuyó a 48 y para 2020, a 36.¹¹⁵

Con estos datos considera lo siguiente: El nuevo gobierno de López Obrador no ha logrado su objetivo de avanzar hacia la pacificación del país. Las razones del fracaso son múltiples, pero quizá el aspecto clave fue un

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Violencia y política”, *Nexos*, p. 38.

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ *Ibidem.*

error de cálculo. “Durante el periodo de transición y los primeros meses del gobierno, el presidente y su círculo cercano parecían tener convicción de que, ante los gestos pacifistas del gobierno, habrá una disminución significativa de la agresividad del crimen organizado”.¹¹⁶

En suma, la lección de los últimos tres años de gobierno de AMLO es que no habrá un desarme voluntario de la delincuencia. Más allá del exterminio o la fantasía de que el problema se resuelve con la captura de algunos capos famosos, un combate eficaz y duradero de la violencia pasa necesariamente por restablecer la independencia de las autoridades locales y estatales frente al crimen organizado. Esto implicaría un gran acuerdo de las cúpulas de todos los partidos políticos, ya que ninguna fuerza política va a asumir el “enorme costo político” que esto significa. También conlleva marginar a muchos y romper lealtades en el interior de grupos que dominan la política en varias regiones del país.¹¹⁷ Se requiere un cambio de estrategia en materia de seguridad, pero el gobierno de López Obrador no realizará tal cambio, porque sería visto como una debilidad de su gobierno, aunque los resultados deberían llevarlo a un viraje en materia de seguridad pública.

La Constitución en riesgo: el poder judicial en asecho

En la primera interpretación que ataca a la oligarquía, supone que el sistema de justicia tiene que transformarse profundamente para que pueda existir una sociedad más horizontal, inclusiva y solidaria. Los tribunales y las fiscalías históricamente han custodiado tres de los pilares centrales de nuestro régimen oligárquico: 1) la marginalidad jurídica de la inmensa mayoría de las personas; 2) la legalización de privilegios y 3) el control político del sistema de justicia.¹¹⁸ Estos tres pilares del sistema de justicia —dice Magaloni (2021)— forman parte del “pegamento” de un orden social

¹¹⁶ Héctor Guerrero Gutiérrez, “La esfera de la seguridad: el primer bienio”, *op. cit.*, p. 309. Esta convicción se sintetizaba con el slogan “abrazos no balazos”, que ya no es vigente por la realidad imperante en 2022.

¹¹⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Violencia y política”, *op. cit.*, p. 39.

¹¹⁸ Ana Laura Magaloni, “La agenda presidencial en materia de justicia”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, p. 311.

como el que se ha propuesto transformar López Obrador, en donde unos cuantos han concentrado el poder, el dinero y las oportunidades económicas y otros, viven al día y en condiciones muy adversas: violencia, servicios públicos malos y escasos, bajo salarios y desempleo.¹¹⁹ De acuerdo con Magaloni (2021): “[...] a López Obrador le interesa quitarle a la élite económica el poder de manipular e interferir con el sistema de justicia. Sin embargo, su punto ciego es que no contempla la transformación integral de dicho sistema, al no incluir ninguna política de acceso a la justicia de las mayorías marginadas, ni al buscar tampoco romper con los vasos comunicantes entre el sistema de justicia y el poder político”.¹²⁰

No obstante, el reto inmediato que enfrenta el gobierno de López Obrador, en relación con el sistema de justicia no su transformación, sino la necesidad de solventar la legitimación jurídica de las acciones de su gobierno que han sido impugnadas de inconstitucionalidad ante los tribunales federales. Casi no hay una acción relevante del gobierno que no haya sido cuestionada en su constitucionalidad. Desde las estancias infantiles y el nuevo esquema de remuneraciones del sector público, hasta la Ley de la Guardia Nacional o la reforma energética.¹²¹

Mientras que en la segunda interpretación de la transformación destructiva, para Cossío (2020) el gobierno de López Obrador se enfrenta a un dilema: “asume que aquello que se ha hecho y falta por alcanzar debe quedar constitucionalizado”.¹²² Esto supone, que los opositores buscan el mantenimiento de los elementos constitucionales vigentes y que la Constitución “se encuentre en vilo”. En palabras de Cossío Díaz (2022): “Ya no se trata sólo de codificar un precepto o una interpretación en la lógica general del sistema, sino de cambiar las condiciones operativas del sistema mismo. Lo que en los próximos años vaya a ser la Constitución, depende de la manera en la que se encaucen las disputas presentes en tres formas paradigmáticas, que no exclusivas”.¹²³

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 321.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 312.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² José Ramón Cossío Díaz, “Constitución en Vilo”, *Nexos*, p. 25.

¹²³ *Ibidem*, p. 24.

La primera forma tiene que ver con los procesos constitucionales. Destacando tres grandes reformas: la energética; la inserción de la Guardia Nacional en el Ejército; y la composición del Instituto Nacional Electoral (INE). Resulta complicado que se puedan modificar los textos vigentes de la Constitución. En esta ruta lo que podría suceder no serían cambios constitucionales, sino “mutaciones constitucionales”, es decir, modificaciones en ciertos órganos que producen un texto que permanece sin enmiendas. Continuando con Cossío Díaz (2022): “El texto constitucional dispone que, en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas no pueden realizar más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Sin embargo, sin haber cambiado el texto del artículo 129, diversos órganos estatales — los judiciales incluidos— están permitiendo que se realicen más funciones que no guardan ninguna relación con este tipo de disciplina. Otro caso es el entendimiento que se les da a los derechos humanos, más allá de retóricas cotidianas”.¹²⁴

Un segundo aspecto son las prácticas constitucionales, es decir, las maneras que, en los rejugos del sistema federal y la división de poderes, los titulares de unos órganos del Estado estén dispuestos a mantener cierta lealtad hacia las funciones constitucionales, más allá de sus preferencias o compromisos políticos. Un tercer aspecto está en el problema de saber si los titulares de los órganos llamados a proteger la *Constitución* mantendrán su lealtad con ella o, por el contrario, si terminarán haciéndose parte del movimiento político en marcha (Morena), lo que provocaría una “pérdida de sentido constitucional”.¹²⁵ De hecho, para Magaloni (2022) les toca a los jueces decidir, caso por caso, qué acciones de gobierno son constitucionales o cuáles no y por qué. Los jueces van a definir qué se puede determinar en las urnas y cuáles son los límites de esas mayorías. Desde la postura de dicho autor: “El Estado de derecho no sólo es la regla de la mayoría, sino los derechos de las minorías”.¹²⁶ También Cossío Díaz (2022) expresa: “A los jueces les toca darnos la certeza de que no importa cuán poderosos sean el

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 25.

¹²⁶ Ana Laura Magaloni, “¿Justicia o Ley? Los jueces frente a AMLO”, *Nexos*, pp. 312.

presidente y su partido ni cuántas personas lo respaldan, los límites constitucionales existen y deben hacerlos efectivos. Nadie los puede vulnerar, salvo que se reforme la Constitución”.¹²⁷

El presidente AMLO hereda un sistema de justicia que no tiene toda la legitimidad que se necesitan. En México, la justicia se politiza y los actores políticos pueden ejercer presiones ilegales sobre los jueces. Los problemas con la manipulación del sistema de justicia se gestaron en el régimen autoritario. Uno de los instrumentos más poderosos de gobernabilidad de dicho régimen fue precisamente el control político del sistema de justicia. De acuerdo con Magaloni (2022):

Las procuradurías y los tribunales funcionaron para dar certeza a la élite política de que ninguno de sus miembros, salvo que el presidente lo ordenara, tendrían responsabilidades jurídicas como consecuencia de sus actos, sin importar la gravedad de éstos. El pacto político implícito era que no existirían consecuencias para nadie, excepto para los detractores del poder. A través del control político del sistema de justicia, el Ejecutivo logró marcar la verticalidad del poder.¹²⁸

Muchas situaciones han cambiado desde entonces en el sistema de justicia mexicano. Para Magaloni (2022) nunca desapareció por completo esta vieja cultura autoritaria, tampoco las relaciones entre el poder político y el sistema de justicia, al respecto menciona: “El uso selectivo de castigo y la administración de la impunidad como instrumento de concentración del poder y la riqueza no sólo son atributos de nuestro régimen político, más bien, forman parte de su esencia”.¹²⁹ En este momento de la historia política del país, el Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia han tendido la relevancia que hoy tienen. La gobernabilidad democrática depende de la capacidad de nuestros jueces para acotar el poder y pacificar los conflictos de esta nueva era de polarización y cambios políticos. El rumbo de hacia dónde se va a inclinar la Constitución es algo que no se puede pronosticar con certeza. No

¹²⁷ José Ramón Cossío Díaz, “Constitución en Vilo”, *op. cit.*, p. 36

¹²⁸ Ana Laura Magaloni, “¿Justicia o ley? Los jueces frente a AMLO”, *op. cit.*, pp. 36-37.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 37.

obstante, el resultado de la reforma energética presentada ante el Congreso la cual no fue aprobada es un fracaso del gobierno de AMLO que no logró la mayoría calificada para su aprobación.

Regresión en la salud pública

En la defensa del gobierno de López Obrador, debe considerarse que la crisis sanitaria ocurrió en el país en un momento particularmente difícil. Su estallido coincidió con el inicio de un nuevo gobierno, mismo que comenzaba a poner en marcha modificaciones para intentar fortalecer el precario sistema de salud que había heredado. Las necesidades asistenciales emergentes en ese marco expusieron, con crudeza las carencias del sistema de salud pública nacional. Ponde de León y Rodríguez (2021) opinan: “Debe destacarse nuestra pobre infraestructura para la atención médica; la epidemia se enfrentó con un enorme déficit, que pudo atenuarse con una sobresaliente conversión de hospitales. Es impensable que en pocos meses se pueda construir un nuevo sistema de salud y atender la pandemia”.¹³⁰

Mientras que los consideran a la 4T como una transformación destructiva como Frenk y Gómez (2022) señalan que la mezcla de un conjunto de políticas públicas mal ejecutadas con la peor pandemia en un siglo había probado ser una catástrofe para la salud de la población mexicana. Estos autores identifican seis regresiones del sistema de salud existente en la década de 1970 hasta el siglo XX: un sistema de salud segmentado sobre bases corporativas, con escasos recursos públicos y centralizado.¹³¹ Ver tabla 15 que resume las regresiones:

¹³⁰ Samuel Ponce de León y Mauricio Rodríguez, “La gestión de la pandemia: aprendiendo a nadar frente a un tsunami”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 376.

¹³¹ Julio Frenk y Octavio Gómez Dantés, “Fracturas de la salud pública”, *Nexos*, p. 41.

Tabla 15. Regresiones en el sistema de salud

Regresiones	Descripción
Primera regresión la recentralización de los servicios de salud	En noviembre de 2019, el Congreso aprobó una reforma de ley que desapareció el Seguro Popular y creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), cuyo diseño es recentralizar la prestación de servicios dentro del Secretaría de Salud federal (Frenk y Gómez, 2022, p. 41). La transformación del Seguro Popular en Insabi, fue una estrategia inexistente e imperfecta para el momento de la pandemia (Hernández, 2022, p. 48). Al momento de su creación, el Insabi enfrentaba dos retos. Por una parte, movilizar los recursos necesarios para cubrir la demanda de atención médica de las cerca de 52 millones de personas afiliadas al Seguro Popular y dar acceso gradual a los servicios de salud a las más de 20 millones de personas que declaran no contar con dicho servicio (De la Torre, 2022, p. 23).
Segunda regresión los derechos reconocidos a la población	El decreto de creación del Insabi establece que el nuevo instituto será responsable de prestar servicios ambulatorios y de hospitalización general, pero no de especialidad que antes sí garantizaba el Seguro Popular, como el tratamiento de los cánceres en niños. “Esto puede considerarse formalmente una expropiación, que se define como la privación de un derecho, en este caso, un derecho social” (Frenk y Gómez, 2022, p. 41).
Tercera regresión el recorte del gasto público en salud	Gracias al Seguro Popular, el presupuesto de la Secretaría de Salud aumentó casi cuatro veces en términos reales entre 2000 y 2015. Dicen los autores que: nunca en la historia de la salud pública en México se había registrado un incremento de tal magnitud, pero esta tendencia se interrumpió en 2016 y los recortes continuaron hasta 2018. Sin embargo, “el presidente López Obrador prometió elevar en un punto porcentual del PIB el gasto en salud, pero no ha cumplido este compromiso. Por el contrario, durante su administración el presupuesto de la Secretaría de Salud ha seguido disminuyendo en términos reales” (Frenk y Gómez, 2022, p. 41).
Cuarta regresión la creación del Insabi y el descenso del gasto público en salud, produjeron una caída en la cobertura de servicios en salud pública	Según datos del Coneval, entre 2008 y 2016, durante la operación del Seguro Popular, la carencia de acceso a la población se había reducido al 50 %. En contraste, entre 2018 y 2020, dicha carencia fue justamente el indicador que peor desempeño mostró, pues el número de personas sin cobertura aumentó de 78 %, al pasar de 20.1 millones (16.2 % de la población) en 2018 a 35.7 % millones (28.2 %) en 2020. Durante ese mismo lapso se registró un incremento inusitado de 40 % en el gasto promedio en salud de las familias. “El gasto para la población sin seguridad social sí bien aumentó de 0.73% del PIB en 2019 a 0.91 % en 2020, luego se redujo a 0.79% en 2021. Esto significó que el gasto per cápita para la población sin seguridad social descendiera de 3 656 pesos en 2019, a 3 299 en 2020 y luego a 2 911 pesos en 2021, montos en términos reales a precios de este último año. Además, el gasto en casos de alta especialidad cayó 27%”. (De la Torre, 2022, p. 23).

<p>Quinta regresión en los últimos tres años ha sido un grave deterioro de nuestras instituciones públicas de salud pública</p>	<p>La contratación de personal sobre criterios de afinidad ideológica ha mermado la capacidad técnica y gerencial de nuestras instituciones. Para Frenk y Gómez (2022), las consecuencias más ominosas para la población son el deterioro del Programa de Vacunación Universal y la destrucción del sistema de compras consolidadas de medicamentos, que han provocado manifestaciones públicas. También el debilitamiento deliberado de la principal agencia regulatoria en materia de salud, la Cofepris, la cual tiene efectos negativos en el control de todo tipo de riesgos para la salud (42).</p>
<p>Sexta y más grave regresión es el impacto de las decisiones de política públicas sobre las condiciones de salud de la población</p>	<p>De acuerdo con datos de la OCDE, el exceso de mortalidad en México entre enero de 2020 y junio de 2021 fue de 54.8%, comparando con el promedio del periodo 2015-2019. Esta cifra es la más alta en países de la OCDE y una de las más elevadas del mundo. La mayor parte de estas muertes se deben al Covid-19. “Sin embargo, una proporción importante es producto de la errática estrategia de combate a la pandemia -que debilitó la respuesta a otros problemas médicos- y de las políticas públicas adoptadas a partir de 2018” (42). Estudios recientes sitúan la pérdida de esperanza de vida en México durante 2020 en alrededor de tres años (De la Torre, 2022, 24). Uno de los efectos más dramáticos del mal manejo de salud es el aumento del 32% en las muertes maternas entre 2019 y 2020, que representa un retroceso. Peor aún, el deterioro continuó en 2021 (Frenk y Gómez, 2022, 42).</p>

Elaboración propia con Frenk y Gómez, 2022, p. 42; De la Torre, 2022, p. 23; Hernández, 2022, p. 48.

Frente a esta situación desastrosa, es necesario reconstruir lo destruido, recomponer el Programa de Vacunación Universal, volver a darle carácter autónomo a la Cofrepris, restablecer el sistema de compras consolidadas de medicamentos, así como reconstruir el Seguro Popular que fue planeado como una reforma de medio camino, pero que se podría aprovechar para erigir un sistema de salud verdaderamente universal.¹³² Aunque lo que sí se puede afirmar de forma contundente es que la construcción de un sistema de salud de cobertura universal que impulse la movilidad social aún es una tarea pendiente. No está claro si el presidente López Obrador ha entendido en algún momento el riesgo que significa la crisis del Covid-19 para el país —y para su propio proyecto político—, pero su actuar

¹³² *Ibidem*, p. 42.

revela a una persona dogmática, inflexible e insensible.¹³³ Con estos datos se demuestran que existe una regresión en la salud pública.

Regresión en la educación pública

En la interpretación de transformación destructiva, el ramo de la educación pública es un claro ejemplo. Para Guevara (2022), desde 2018, comenzó una época de regresión en la educación nacional. El gobierno de López Obrador concentró los recursos públicos en políticas asistencialistas, con el efecto de debilitamiento de instituciones sociales como la Secretaría de Educación Pública. Con el impacto devastador de la pandemia, la educación pública mexicana sufrió un colapso sin precedentes en la historia moderna de México.¹³⁴ Las únicas acciones educativas que el Ejecutivo impulsó fueron “[...] aumentar el número de becas y lanzar un insólito programa para crear, en un lapso de un año, cien universidades para atender a alumnos de poblaciones en situaciones de marginalidad. Estas instituciones se crearon en el tiempo prefijado, pero ninguna de ellas satisface los requisitos de una verdadera universidad y los servicios educativos que ofrecen son de muy baja calidad educativa”.¹³⁵

El sector educativo ha carecido de recursos financieros suficientes y las autoridades federales no han logrado producir políticas o decisiones públicas que den un nuevo impulso a la actividad educativa. Para Guevara (2022): “El sistema educativo está estancado, retrocede y no hay perspectiva visible para superar su postración. La pandemia lo ha hundido más. Esta regresión general tiene su origen en decisiones erróneas y en omisiones que sólo pueden atribuirse al presidente”.¹³⁶ Dicho autor también enumera las regresiones en el sector educativo, como lo muestra la tabla 16:

¹³³ Luis Rubio, *La nueva disputa sobre el futuro. Ideas viejas para un México moderno*, p. 55.

¹³⁴ Gilberto Guevara Niebla, “La regresión educativa”, *Nexos*, p. 43.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 44.

Tabla 16. Regresiones en materia de educación pública

Acciones	Regresiones
Prioridad	La mejora de la educación dejó de ser preocupación prioritaria del Estado
Austeridad	Se aplicó una política de austeridad que implicó la eliminación de gran parte del personal de la SEP, suprimió dieciséis programas de importancia vital y desarticuló diversas esferas de la gestión educativa federal.
Recursos económicos	Los recursos económicos destinados a las actividades sustantivas del sector disminuyeron para fortalecer casi en exclusiva los programas de becas concebidas con criterios clientelares
Becas	La asignación de las becas se hace de manera directa a las familias y con criterios imprecisos
Escuelas normales	Se redujo de manera significativa el presupuesto destinado a las escuelas normales y a la formación continua de los docentes
Modelo de Gestión	Se estableció un modelo de gestión del sector que concentra las decisiones en la SEP y, en última instancia, en el presidente de la República, con atropellos al federalismo educativo
Acuerdos improvisados	El presidente muchas veces toma acuerdos de manera improvisada, lo que conduce a errores innecesarios y conflictos posteriores.
Cancelación de reforma educativa de Peña Nieto	Se canceló apresuradamente la reforma educativa de 2013-2018 sin que se hiciera una evaluación de sus contenidos ni se rescataran sus elementos positivos, que incluyó de facto la eliminación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y la eliminación de <i>facto</i> de la evaluación institucional.
Reforma educativa	Al dejar atrás la reforma educativa del sexenio de Peña Nieto, no se propuso una nueva política educativa orientada a mejorar la calidad de la educación
Sistema de mejora vs. concursos de oposición	Se creó un sistema de mejora para maestras y maestros que eliminó los concursos de oposición y estableció criterios laxos para el ingreso y la promoción de maestros, como un sistema de opacidad y sin apoyos financieros.
Disminución de recursos	Se redujeron severamente los recursos para los servicios educativos que atienden a la población más pobre y desfavorecida como la educación indígena (escuelas comunitarias del Conafe, la educación para población infantil con discapacidades)
Supresión del INIFED por la Escuela es Nuestra	Se suprimió el organismo encargado de brindar apoyo técnico para la infraestructura de las escuelas (el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed) y se le sustituyó con el Programa La Escuela es Nuestra, en el cual se entrega de manera directa a padres de familia dinero para la rehabilitación de sus planteles según su libre criterio
Estancias Infantiles	El gobierno federal desapareció las Estancias Infantiles que eran una plataforma relevante para las madres trabajadoras

Educación inicial a Cendis del PT	Se ha otorgado año con año al Partido del Trabajo una parte sustantiva del presupuesto de educación inicial para subsidiar un grupo de Centros de Desarrollo Infantil con criterios político-clientelares y sin rendición de cuentas
Todos los niveles	En todos los niveles educativos desaparecieron numerosos programas federales; la educación básica desapareció el exitoso programa de escuelas de tiempo completo.
Educación Media Superior	La educación media superior ha disminuido su cobertura, ha sufrido recortes sustanciales en programas y en presupuesto sin que se haya producido hasta ahora una política que permita enfrentar sus problemas de cobertura, de bajos aprendizajes, de dispersión administrativa y académica.
Educación Superior	Las universidades públicas y autónomas han sido objeto de reproches y agresiones directas del presidente de la República, por lo que las instituciones de educación superior han sido castigadas sensiblemente en sus presupuestos. No existe una política para la educación superior y sólo se han producido ideas dispersas.

Elaboración propia con base en Guevara, 2022, pp. 43-44.

En suma, el presidente López Obrador solo ve a la educación pública a través de la lente restringida de la política. El sector educativo es un campo propicio para atraer votos y para alimentar entre los alumnos, maestros y padres de familia su mito personal. Su visión es esencialmente política. Su única guía es el interés político. No tiene respeto por quienes disienten de él y sus posturas. Se comprende, entonces, por qué ha desatendido la educación pública.¹³⁷ Existe una regresión educativa en todos los niveles de la educación superior en 2022, falta ver lo que sucederá al fin de su gestión al 2024.

Política laboral

En la interpretación oficial que busca combatir la oligarquía la política laboral es una de sus áreas de mejores resultados. Existen cuatro políticas laborales relevantes en el gobierno de López Obrador. La primera, es la política laboral del gobierno de López Obrador quién ha inaugurado una nueva etapa en la que se registran ganancias reales sustanciales en el salario mínimo.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 43.

Al inicio del sexenio, el salario mínimo general se ubicaba en 83.36 pesos diarios, y se incrementó 16.20 % para 2019. Posteriormente, para 2020, el incremento nominal fue de 20 %, mientras que para 2021 el aumento fue de 15 %. De acuerdo con las predicciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para fines de 2024 el salario mínimo será suficiente para cubrir la línea de pobreza por ingresos de una familia urbana.¹³⁸ Los aumentos al salario mínimo se han reflejado en un incremento del poder adquisitivo de los trabajadores con menores ingresos, como lo expresa Rojas (2021):

El valor del salario mínimo actual representa 130 % del valor de la canasta básica urbana por trabajador. Además, de acuerdo con datos del Coneval, el porcentaje de la población ocupada con un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria pasó de 14.4 % en el primer trimestre de 2019 a 12 % en el mismo trimestre de 2020. A nivel agregado, el incremento del salario mínimo contribuyó al incremento de la masa salarial de 4 % del primer trimestre de 2018 al primer trimestre de 2019 y de 10 % del primer trimestre de 2019 al primer trimestre de 2020.¹³⁹

La segunda es la reforma para regular el *outsourcing*. En noviembre de 2020, el presidente López Obrador presentó un proyecto de iniciativa para modificar diferentes leyes, entre ellas la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, para prohibir los esquemas de subcontratación, comúnmente conocidos como *outsourcing* e *insourcing*. La propuesta del gobierno federal tiene por objeto limitar la posibilidad de subcontratación, prohibiendo que una empresa subcontrate el 100 % de su personal y limitando las actividades que pueden subcontratarse a aquellas no esenciales.¹⁴⁰

La tercera fue la democratización de la vida sindical. El 1 de mayo de 2019 se publicó una reforma a la Ley Federal del Trabajo que tiene por objetivo promover la libertad y la democracia sindical. Se prevé que con esta reforma los sindicatos puedan elegir periódicamente a sus representantes por medio de elecciones libres, secretas y de voto directo. La reforma también

¹³⁸ Irvin Rojas, “Trabajo, salarios y relaciones laborales”, en Blanca Heredia, y Hernán Gómez Bruera, (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 258.

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 258-259.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 260.

establece el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que habrá de remplazar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y tendrán la responsabilidad de registrar los contratos colectivos, elaborar padrones de los miembros de los sindicatos y colaborar con éstos para vigilar que la elección de los representantes y la aprobación y revisión de los contratos colectivos ocurran de acuerdo con la ley.¹⁴¹

La cuarta son las nuevas condiciones laborales en el contexto del T-MEC. Las modificaciones recientes en el ámbito del trabajo en México cumplen también con los compromisos adquiridos en el T-MEC. Las negociaciones del nuevo acuerdo comercial incluyeron no sólo consideraciones económicas, sino también representaron la puesta en marcha de la narrativa del expresidente Donald Trump para redefinir las reglas comerciales en Norteamérica que perjudicaban a los trabajadores estadounidenses. Algunas interpretaciones sobre las reformas legales y las políticas a favor del trabajo implementadas recientemente en México las reducen a un simple acomodo para hacer compatible la legislación y las condiciones laborales con los Estados Unidos y Canadá. No obstante, existe un claro avance en la democratización de la vida sindical.

Por último, en relación con la recuperación del empleo postpandemia, los empleos de grandes números muestran que el empleo —el formal e informal— ya se recuperó, justo a los niveles que se tenían en febrero de 2020. Hay tres consideraciones al respecto, según Moy (2022).¹⁴² Primero, ha sido una recuperación desigual, acelerándose en los estados vinculados con las cadenas productivas de Estados Unidos y el turismo. Segundo, hay una diferencia por género: el empleo de las mujeres cayó más rápido y su recuperación ha sido más lenta. Tercero, el aumento de la población que está en edad de trabajar —1 200 000 personas— se incorporan al mercado laboral, con más de dos años de pandemia, hay una falta de creación de empleo formal de al menos 2 millones de personas. Pero el periodo postpandemia muestra la recuperación gradual de los empleos formales e informales en el país.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 261-262.

¹⁴² Valeria Moy, “Los años perdidos de la economía mexicana”, *op. cit.*, p. 46.

Combate a la pobreza

La 4T en esta batalla con la oligarquía tiene en el combate a la pobreza uno de sus mayores logros. Para Yanes (2021) puede afirmarse que la proclama, “por el bien de todos, primero los pobres”, constituye la propuesta central de López Obrador, la cual lo ha acompañado desde que fue electo como jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 2000. Destaca que no ha sido suficientemente resaltado que en el año 2019 hubo una de las mayores reasignaciones presupuestales en la historia reciente del país. Aunque no se incrementó el monto total del presupuesto, pero sí se realizó una modificación significativa en su composición.¹⁴³ Las reasignaciones presupuestales de 2019 tuvieron dos objetivos centrales: fortalecer las finanzas del sector energético; y canalizar recursos a los programas sociales prioritarios del nuevo gobierno. Fue significativa la canalización de recursos adicionales a los principales programas de la administración. Para Yanes (2021):

Además de la continuidad en el capítulo 4000 del gasto social (subsidios y transferencias), se canalizaron a los nuevos programas recursos adicionales por alrededor de 0.85 % del PIB (por la universalización de la pensión de adultos mayores, la puesta en marcha de la beca universal del bachillerato, la pensión para personas con discapacidad, el programa Sembrando Vida y otros programas con transferencias monetarias directas), por lo que el gasto en transferencias directas se encontraba ya en una estimación propia preliminar entre 1.2 y 1.3 % del PIB.¹⁴⁴

Durante el gobierno de López Obrador, se han introducido nuevos programas sociales que han sido utilizados de forma clientelar y que implica una gran cantidad de recursos a dichos programas:

[...] como la beca universal para estudiantes de educación media superior, que en 2020 tuvo un presupuesto de 28.9 mil millones; la pensión para personas con discapacidad permanente, con 11.9 mil millones; Sembrando Vida, con

¹⁴³ Pablo Yanes, “Innovaciones, desafíos y pendientes de la política social”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera, (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, pp. 185-186.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p.186.

25.6 mil millones. En total estos programas sumaron en 2020 un presupuesto cercano a los 95 mil millones de pesos, equivalente a 0.43 % del PIB. Sin embargo, la expansión más importante ha sido el incremento sustancial del presupuesto de la pensión universal de adultos mayores que entre 2018 y 2020 casi cuadruplicó sus recursos, al pasar de 34 mil millones a 126 mil millones, lo que representó 0.54 % del PIB. Sólo tomando en cuenta estos programas de transferencias, que son parte de los programas prioritarios del gobierno actual, se tenía en 2020 un presupuesto de 220 mil millones de pesos, esto es, 0.95 % del PIB.¹⁴⁵

La ruta de expansión de las transferencias monetarias a los hogares, con base en el anuncio presidencial del 21 de marzo de 2021, continuará mediante la ampliación de la cobertura y los montos de la pensión universal de personas adultas mayores. Habrá un proceso de aumento del monto de la pensión con un alza de 15 % en julio de 2021, y posteriormente cada mes de enero de los siguientes tres años el crecimiento será de 20 % anual más la inflación, hasta llegar a 6 mil pesos bimestrales en el 2024. Se espera que para el fin de la administración 10.3 millones de personas mayores reciban dicha pensión.¹⁴⁶

Otra característica de la política social del gobierno de López Obrador es la lucha contra los intermediarios en la entrega de programas sociales. Para Salmón (2021), los agravios de intermediarios contra el pueblo de México: se quedan con los programas sociales, los intercambian por votos “trafican con la pobreza de la gente”. Continuando con el análisis de dicho autor: “Para eliminar a los intermediarios, el gobierno federal ha sustituido los programas de transferencias condicionadas —como Prospera— por transferencias universales —como las pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad—”.¹⁴⁷ En principio, expandir las transferencias universales, que por definición no son condicionadas, permite eliminar a los intermediarios que se encargaban de seleccionar a los beneficiarios y supervisar que cumplieran con los requisitos de los programas. En el nuevo modelo, los receptores reciben el dinero en una cuenta de débito y lo

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 186-187.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 187.

¹⁴⁷ Esteban Salmón Perrilliat, “La lucha contra los intermediarios: ¿de la dádiva al derecho?”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 197.

pueden retirar del cajero automático. Esto reduce las posibilidades de manipulación política. Ello supone una contradicción que se reconoce: “Las transferencias directas sirven para crear relaciones de reciprocidad entre el presidente y sus electores [patronazgo]. También reconocen que una parte de la población tiene un derecho legítimo a una parte de la riqueza que la nación mexicana produce en conjunto”.¹⁴⁸

En la segunda interpretación la visión de los resultados es contrastante. El crecimiento económico promedio del país en los diez años previos a la pandemia fue mayor a 2.8 % y, si se descuentan el crecimiento de la población, fue alrededor de 1.8 %. Con este crecimiento el país no podía generar empleos suficientes, ni se podía reducir la pobreza. “El incremento de los ingresos familiares ha sido uno de los retos más importantes del país por décadas. En materia de inequidad, el país históricamente ha sido uno de los más desiguales del mundo. Ninguno de los grupos sociales en desventaja —mujeres, población con discapacidad, indígenas— había podido cerrar las enormes brechas de bienestar que se han tenido respecto al resto de la población por siglos. Resultado de lo anterior, el 42 % de la población estaba en pobreza en 2018, cuando el país todavía tenía muchos retos y no los estaba resolviendo”.¹⁴⁹

En materia social había más esperanzas, pero los resultados han sido poco alentadores. Si bien el incremento del salario mínimo ha sido, el mejor acierto social y económico del presidente López Obrador, la política social en sí tiene regresiones importantes. Al menos pueden destacarse los siguientes:

1. Hay un incremento de 45 % en los apoyos monetarios que provienen de los programas sociales entre 2018 y 2020, pero estos apoyos, redujeron para las familias más pobres en 32 %, pero se incrementa en 93 % para las familias con más ingresos. El gobierno, cuyo lema es “Primero los pobres”, redujo el apoyo social para los más pobres.
2. La caída del ingreso laboral, que pesa más en las familias que los programas sociales, no pudo ser compensado y la pobreza se incrementó

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 198.

¹⁴⁹ Gonzalo Hernández Licona, “Una pobre política para los pobres”, *Nexos*, p. 47.

en 3.8 % millones de personas de 2018-2020. En mayo de 2020, el peor momento de la pandemia, la pobreza habría crecido en 10 millones de personas.

3. Ni la calidad de los servicios —educativos, de salud, de justicia— ni 4. la disponibilidad de estos parecieran ser prioritarias, como ya se describieron anteriormente. Solo la entrega monetaria directa, sin intermediarios.

4. Los servicios de salud son quizá el peor resultado social del gobierno de López Obrador. Entre 2018 y 2020, las familias mexicanas aumentaron su gasto en salud en 40 %.¹⁵⁰

El combate a la pobreza en la 4T ha sido ampliado con mayores programas sociales a diversos grupos vulnerables, junto con la política de incremento salarial que constituyen dos de los basamentos para establecer una mayor relación clientelar con los electores —actuales y futuros— en las urnas. La política de combate a la pobreza para el presidente López Obrador, produce votos en las elecciones para su partido y para legitimar su gobierno.

Regresiones en el combate a la corrupción

El entonces presidente Enrique Peña Nieto, al dejar el cargo con el índice de aprobación más bajo desde que se tuviera registro en el país, terminó su último año con 24 % de aceptación. En el ranking de México en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional durante su gobierno, cayó 33 lugares y terminó ocupando el puesto 138 de 180 países evaluados al final de su mandato. Ya en la administración previa de Felipe Calderón del (PAN), había también descendido en el índice: pasó del sitio 70 (de 163) en 2006 al sitio 105 (de 176) al terminar su sexenio en 2012.¹⁵¹

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 48.

¹⁵¹ Edwin F. Ackerman, “El combate a la corrupción como economía política”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 159.

El mismo índice antes mencionado, para Akerman (2021), apunta que, durante los dos primeros años del gobierno de López Obrador, México mejoró su posición al subir 14 lugares: ahora ocupaba el puesto 124 (de 180 países).¹⁵² Para otros, aunque el puntaje se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los últimos diez años, México se encuentra entre los últimos lugares del mundo y muy por debajo de otros países de América Latina como Chile (67) y Uruguay (73). La prioridad en el gobierno de López Obrador en el combate a la corrupción en el discurso y en sus declaraciones, se debe según Ackerman (2021) a que

en primer lugar, que lo que distingue histórica y comparativamente el discurso anticorrupción de AMLO es la conexión que hace de ésta con el neoliberalismo. En segundo lugar, que esta concepción parte de un diagnóstico de las especificidades del neoliberalismo realmente existente en México y que dista del neoliberalismo en teoría y en abstracto. Finalmente, que el combate a la corrupción desde una visión revela, paradójicamente, tanto un límite como una condición de posibilidad para la profundización de la 4T en un sentido más amplio: por un lado, funciona como contención de una a la izquierda que ve la importancia de una reforma fiscal progresiva del país [...].¹⁵³

En contraste, con la segunda interpretación de la 4T como transformación destructiva. Aunque los resultados en materia de combate a la corrupción no sean los esperados. El IPC no es la única medición que indica que México no va por buen camino en la lucha anticorrupción. El IMCO ha documentado que entre 2018 y 2020, aumentó el riesgo de corrupción en las compras públicas en 59 % de las instituciones federales. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI también da cuenta de un incremento sostenido, de 2013 a 2019, del porcentaje de personas que han reportado ser víctimas de corrupción al momento de realizar un trámite gubernamental, que pasó de 12 % a 16 %. En lo que va del sexenio, el INEGI registró 6 485 delitos por corrupción en carpetas de investigación (3 661 durante 2019 y 2 824 durante 2020), sumado al evidente letargo en el que se encuentra el

¹⁵² *Ibidem*, p. 160.

¹⁵³ *Ibidem*.

Sistema Nacional y los Sistemas Estatales Anticorrupción, los cuales, en su momento, representaron una oportunidad institucional para enfrentar las complejas redes de corrupción operantes en el país.¹⁵⁴

Así, parece haber dos historias paralelas: el país sin corrupción, en el que ya se barrieron las escaleras de arriba hacia abajo, y el México en el que la lucha anticorrupción tiene mucho camino por recorrer. En la práctica y en el discurso existe un desdén por los datos, lo cual imposibilita un proceso continuo de diagnóstico y una política pública sólida contra las redes y las manifestaciones de la corrupción en el país. La necesidad de acciones contra la corrupción es más evidente que nunca; para avanzar y lograr cambios en ese sentido es importante ir más allá del discurso. No se trata, por supuesto, de que el IPC sea el único indicador para tomar en cuenta para hacer un diagnóstico robusto del fenómeno de la corrupción. Como todas las mediciones, tiene sus ventajas y desventajas, y refleja sólo una parte del complejo fenómeno de la corrupción.

Regresiones en la profesionalización de los servidores públicos

La presidencia de López Obrador en materia de profesionalización puede resumirse con el lema: “Más patronazgo, menos profesionalización”. Ha declarado que los servidores públicos civiles requieren “90 % de honestidad y 10 % de preparación”. Debido a que fomenta el patronazgo político en su gobierno y tener una enorme cantidad de cargos públicos de “confianza” cuenta con un alto poder de nombramientos discrecionales. No le interesan los servidores públicos con mayor preparación y experiencia profesional, desconfía de ellos. Sólo confía en los militares que son hasta el momento que cuentan con carrera militar y que tienen los mayores niveles de profesionalización.

Fortalecer la capacidad estatal supone delimitar con claridad las funciones y las competencias de los órganos del Estado para aumentar su eficacia. El presidente López Obrador ha multiplicado las funciones del Ejército dándole responsabilidades que no puede cumplir, como construir un aeropuerto o administrar puertos, porque su vocación no es empresarial

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 161.

ni arquitectónica. Para fortalecer la capacidad estatal requiere de funcionarios y empleados experimentados y con una formación profesional adecuada a la función que desempeñaran en el aparato administrativo.¹⁵⁵ En un federalismo disfuncional en el que los incentivos políticos, los mandatos legales y las reglas fiscales no orientan las decisiones públicas hacia mejores resultados y no generan capacidades en las administraciones públicas. Para Cejudo (2022): “Las burocracias de los estados y los municipios suelen ser vistas como botín de los aparatos políticos, cuando no del crimen organizado. Hay poca autonomía financiera y muy reducida innovación en las políticas públicas”.¹⁵⁶

Debido a su rechazo a las élites, el presidente López Obrador desprecia a los profesionales, a los académicos, a los intelectuales, a los científicos, a los expertos y a las clases medias que en conjunto simbolizan el éxito económico y son el principal reservorio moral del país. Esta visión le ha conducido a dar la espalda a la educación moderna, es decir dice Guevara (2022) a la actividad que se propone desarrollar entre la población las luces, el talento y la preparación profesional.¹⁵⁷ En palabras de Rubio (2021): “La destrucción de la capacidad técnica dentro del gobierno, característica de la administración del presidente López Obrador, con preferencia por la lealtad ideológica y personal, imposibilita conducir un gobierno eficaz. El corazón del problema yace en un sistema de gobierno obsoleto que es disfuncional desde hace medio siglo y, más importante, que no va a funcionar por más que se intente reconstruir sus desventajas estructurales”.¹⁵⁸

También desprecia al servicio civil de carrera, como es el servicio de carrera diplomático. Aunque hay una cantidad suficiente de embajadores y cónsules que forman parte del servicio exterior mexicano, ha propuesto el nombramiento de personajes de su confianza, que no tienen la preparación profesional ni las características para representar al país en otras naciones. Aplica su máxima en este caso: “90 % honestidad y 10 % de preparación”. El gobierno de López Obrador es un gobierno en modo patronazgo político y que cuenta con un sistema de botín que le es útil en todos los casos en que

¹⁵⁵ Soledad Loaeza, “Presidente sin gobierno”, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵⁶ Guillermo M. Cejudo, “La maraña federalista”, *Nexos*, p. 34.

¹⁵⁷ Gilberto Guevara Niebla, “La regresión educativa”, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵⁸ Luis Rubio, *La nueva disputa sobre el futuro. Ideas viejas para un México moderno*, *op. cit.*, p. 42.

pueda remover libremente a los servidores públicos, tanto a nivel central como en el descentralizado.

La agenda pendiente en el gobierno de AMLO

En primer lugar, la interpretación de la 4T como un combate efectivo contra la oligarquía nacional los avances en el período 2018-2022 los resultados serían suficientes para consolidar su idea de transformación. Hasta el momento, a pesar de los costos y las incertidumbres generadas por su estrategia, López Obrador ha conseguido ir acotando el poder de los oligarcas mexicanos sin poner en riesgo la estabilidad social y la gobernabilidad de México. Habrá que ver si es capaz de mantener esa combinación hacia delante y si su proyecto de cambio de fondo con estabilidad en lo fundamental consigue frutos importantes y sostenerse más allá del 2024.¹⁵⁹

En segundo lugar, una interpretación crítica afirma que hace falta reconstruir las capacidades estatales es una tarea obligada para el futuro. Esto supone despersonalizar las decisiones, porque sólo así hay garantías mínimas de que los recursos de por sí escasos de la inversión pública se redistribuyan conforme a las necesidades reales y no que se concentren en tres o cuatro proyectos que absorben el grueso de los recursos públicos, en detrimento de otros sectores prioritarios como la educación o la salud.¹⁶⁰ El patronazgo en el gobierno de AMLO ha sido una de las formas tradicionales para mantener su proyecto de nación. De acuerdo con Loaeza (2022): “Las supuestas reformas administrativas devinieron en una política punitiva que ha privado al Estado de instrumentos para cumplir sus funciones, por ejemplo, en materia de regulación. El presidente determinó que las comisiones reguladoras sólo eran un lastre burocrático y las eliminó. Estas decisiones han tenido un costo importante en términos de capital humano que ha sido desechado, en cuya formación intervino el Estado mexicano”.¹⁶¹

¹⁵⁹ Blanca Heredia, “El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje”, *op. cit.*, pp. 70-71.

¹⁶⁰ Soledad Loaeza, “Presidente sin gobierno”, *op. cit.*, p. 32.

¹⁶¹ *Ibidem.*

En tercer lugar, para Rubio (2021), la pregunta clave es: ¿por qué perdió eficacia el gobierno mexicano? Su respuesta es que lo distinguió a lo largo de casi todo el siglo XX fue su estabilidad y efectividad, en franco contraste con la mayoría de las naciones del hemisferio. Todo eso terminó y no hay un diagnóstico compartido sobre las causas de la debilidad gubernamental actual. Supone que el “intento centralizador” vigente no logrará el objetivo de restaurar una antigua eficiencia. El gobierno mexicano requiere incrementar sus capacidades y eso supone un cambio de concepción. Construir mecanismos que desempeñen sus funciones desde el municipio hasta la federación, con procedimientos que posibiliten la efectiva rendición de cuentas y garantizar la transparencia. Y una inversión en diseño y en recursos para incrementar, de manera sistemática, las capacidades para cumplir con sus funciones, desde las más elementales como la seguridad, hasta las vitales para erradicar la pobreza, como la educación y la infraestructura, como lo expresa Rubio (2021), “México requiere una revolución de su sistema de gobierno”.¹⁶²

Esta respuesta, el anterior autor la denomina *revolución* en su sistema de gobierno, se encuentra en la necesidad de consolidar un nuevo servicio civil de carrera en el ámbito federal en los tres niveles de gobierno donde se pueda elevar a nivel constitucional que todos los cargos públicos de confianza deban otorgarse por un sistema de méritos, en un concurso nacional, regulador por un organismo autónomo e independiente de Servicio Civil de Carrera con una Ley Federal, para contener el sistema de botín y el sistema de despojo, así como limitar en la Constitución y en las leyes reglamentarias el poder de nombramiento del Poder Ejecutivo para que los cargos públicos sean obtenidos por un perfil profesional y un sistema de méritos, que por recomendaciones, vínculos familiares, partidarios o de cualquier otra índole que no sea la profesionalización y el mérito.

Un cuarto tema es que en México se ha adolecido de un enfoque hacia el desarrollo. Por ello, la retórica gubernamental es rica en la palabra desarrollo, pero la práctica ha consistido en la promoción de intereses particulares cercanos al régimen. En lugar de fomentar la competencia, promueve a beneficiarios particulares; en lugar de resolver la problemática educativa, utiliza los cacicazgos que caracterizan el sector para fines

¹⁶² Luis Rubio, *La nueva disputa sobre el futuro. Ideas viejas para un México Moderno*, op. cit., p. 45.

políticos-electorales: “Cualquiera que sea la preferencia que uno tenga sobre el enfoque que deba seguir una determinada administración, pues los cambios de enfoque son precisamente la materia de la democracia, lo que el gobierno mexicano no ha tenido es un énfasis hacia el desarrollo. (...) Y esto es cierto para gobiernos del PRI, del Partido Acción Nacional (PAN) y ahora de Morena. El desarrollo, como objetivo último y de manera integral, no ha sido una prioridad en los últimos cincuenta años”.¹⁶³

Un quinto asunto, es el tema de la reforma fiscal indispensable para cualquier gobierno en el futuro, una reforma que ha sido postergada por los últimos presidentes, curiosamente ambas interpretaciones coinciden en el mismo problema. El gobierno de López Obrador se ha comprometido en innumerables ocasiones en no aumentar los impuestos y no llevar a cabo una reforma fiscal, que seguramente encontraría una oposición férrea, pero ello no que decir que se haya quedado cruzado de brazos. La prioridad más que en modificar los impuestos ha estado en cobrarlos efectivamente. La lógica ha sido cerrar las fugas y revertir los privilegios. “Por ello no puede haber Estado de Bienestar fuerte con fiscalidad débil. Alcanzar la indispensable reforma social del Estado pasa por la reforma fiscal. Los pasos hasta ahora en materia de redistribución y ampliación presupuestal (transferencias monetarias, salud, proyectos productivos) son importantes, pero después de la pandemia habrá que trazarse metas más ambiciosas para encarar las carencias, privaciones y precariedad que ella ha exhibido con crudeza”.¹⁶⁴

El sistema fiscal mexicano es extremadamente regresivo. Si hacemos un ajuste para considerar los ingresos de capital de los más ricos, rápidamente se verá cómo el 90 % de la población tiene mayor carga relativa a sus ingresos que el 10% de más arriba. En resumen, el 90 % contribuye más de lo que debería y los más ricos menos. Esto hace al sistema fiscal mexicano injusto, más reminiscente de la fiscalidad en tiempos medievales, que uno del siglo XXI.¹⁶⁵ “La debilidad fiscal del Estado mexicano es un asunto crónico. Es un problema que se remonta a nuestros inicios como nación independiente. Sólo en momentos de gran legitimidad política, de la existencia de

¹⁶³ *Ibidem*, p. 107.

¹⁶⁴ Pablo Yanes, “Innovaciones, desafíos y pendientes de la política social”, *op. cit.*, pp. 193-194.

¹⁶⁵ Diego Castañeda, “Política fiscal: la estrategia del agricultor”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, p. 235.

demandas compensatorias claras por parte de la sociedad y de un gobierno con alguna capacidad de coerción, hemos podido aliviar parcialmente ese problema”.¹⁶⁶ Por último, para el presidente López Obrador su tarea estará cumplida si logra que su sucesor o sucesora logre conquistar la elección del año 2024. Los resultados de las elecciones de gobernador del año 2022 fueron un gran avance electoral ya que Morena con sus aliados obtuvo cuatro de seis gubernaturas. Para Rubio (2021), al presidente López Obrador lo único que le importa es la próxima elección en el año 2024 literalmente, y ha empleado todas sus habilidades, recursos del Estado para tratar de asegurar su éxito en el campo político.¹⁶⁷

Un balance, para 2024, será saber si la 4T logró atacar al arreglo oligárquico nacional y retener la presidencia de la República con Morena y sus aliados, así como la mayoría de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. O bien, los resultados electorales lograron que la población haya percibido una transformación destructiva y regresiva, que en la contienda electoral Morena pierda la confianza del pueblo mexicano y la presidencia de la República.

En el balance de la gestión del presidente López Obrador en el periodo de 2018 a 2022, se describieron doce áreas de interés donde hay desempeños relevantes y regresiones importantes. En la primera interpretación —combatir el arreglo oligárquico— los avances más notorios son: en materia económica (estabilidad económica, recaudación fiscal); en política laboral (incrementos al salario mínimo, eliminación del outsourcing, democracia sindical); política laboral y combate a la pobreza (nuevos programas como la universalización de la pensión de adultos mayores, la puesta en marcha de la beca universal del bachillerato, la pensión para personas con discapacidad, el programa Sembrando Vida y otros programas con transferencias monetarias directas). Además de la cancelación del aeropuerto de Texcoco, los megaproyectos, la terminación en la construcción del aeropuerto Felipe Ángeles (AIFA), la refinería de Dos Bocas, la construcción en proceso del Tren Maya, entre los más representativos.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 234.

¹⁶⁷ Luis, Rubio, *La nueva disputa sobre el futuro. Ideas viejas para un México moderno*, op. cit., pp. 47-48.

En la segunda interpretación —como transformación destructiva— se describen las llamadas regresiones y fracturas en los ámbitos de: política exterior (aislamiento en relaciones exteriores); facturas graves a la democracia; la militarización del gobierno y la disminución de tareas civiles; regresiones en el combate a la seguridad; en el marco constitucional; regresión en la salud pública; regresión en la educación pública; regresiones en el combate a la corrupción; y acotamiento de la profesionalización de los servidores públicos. Ambas interpretaciones coinciden en la impostergable reforma fiscal, que probablemente deberá esperar un mejor momento antes de que concluya el ciclo sexenal.

La evaluación de la gestión del presidente López Obrador y de la 4T todavía es prematura, no es posible un diagnóstico preciso y definitivo. Hay una enorme tarea para los especialistas en realizar una evaluación de la administración de AMLO. En este aparatado, hemos realizado un balance preliminar con datos cuantitativos que nos dan una idea más cercana, pero todavía es inacabada. Tal vez, la mejor evaluación de la 4T sea en 2024 por la disputa de la presidencia de la República, la renovación de las Cámaras de Diputados y Senadores, gobiernos subnacionales y gobiernos locales. Esta aduana electoral determinará la aprobación o rechazo a la 4T.

Burocracia: entre la modernización y el patronazgo en México del siglo XXI

La historia de la de la institucionalización de la burocracia muestra que ésta se ha efectuado a tropezones, ritmada por las resistencias de los políticos, incluso de los mismos funcionarios públicos. Para Dreyfus (2012): “Si bien el abandono de las prácticas del pasado no es siempre completo, globalmente se admite que la organización de una función regida por normas impersonales que los agentes autonomizan con relación a quienes están en el poder político es la más racional en función de su finalidad”.¹⁶⁸ Ya se ha reconocido el principio de que la imparcialidad de la administración y su

¹⁶⁸ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, p. 180.

necesaria neutralidad al servicio del interés general sólo se pueden lograr si la función pública no es tributaria de los juegos políticos. Continuando con Dreyfus (2012):

Esto no implica que la acción de la administración pública escape al control de los representantes de la Nación, ni que su relativa independencia sea sinónimo de irresponsabilidad. Además, el imperativo de imparcialidad no deja de tener consecuencias sobre los derechos y las obligaciones de los agentes: a la neutralización de la intervención de los políticos corresponde la neutralización política de los funcionarios, lo cual se traduce en una sumisión a obligaciones particulares y en la limitación de algunos de sus derechos.¹⁶⁹

De este modo, el establecimiento de la carrera administrativa no resuelve todos los problemas de una nación, pero sí contribuye a construir los caminos de su solución. Sin embargo, el país que crea debe prevenir que la carrera no mude en la forma de estamento corporativo, lo que se consigue insertándola como parte de la vida cívica de la nación. Es sabido que el servicio civil de carrera inspira un efecto de exotismo, privilegio y exclusividad, e incluso de élite. Ciertamente, la carrera administrativa propende inevitablemente a desarrollar un espíritu de cuerpo merced a su reclutamiento, estudios, convivencia laboral, identidad de valores e intereses, así como otros factores que obran en esa dirección.¹⁷⁰ De acuerdo con Pardo (2009): “La modernización de las sociedades tendría como primer condición —según Huntington— innovar la política, es decir, promover la reforma económica y social por medio del Estado. La segunda exigencia es la necesidad que tiene el sistema de asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización. Las contradicciones aparecen cuando se confirma que la centralización acentúa la capacidad del Estado para producir reformas modernizadoras”.¹⁷¹

Por lo tanto, debe quedar claro que el desarrollo del espíritu de cuerpo del servidor público de carrera no constituye la nobleza del cargo de la

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 177.

¹⁷⁰ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 563.

¹⁷¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 18.

época del absolutismo. Tampoco es la reencarnación del mandarinato de sabiduría, sino una gesta de la democratización del saber administrativo por medio de la educación pública. Para Guerrero (2011): “El servicio de carrera está abierto a las clases populares y constituye un mecanismo de movilidad social ascendente. Existen servicios civiles despejados para ciudadanos comunes, a través de becas para todos los estudiantes. En la actualidad, las oposiciones fungen como puentes de movilidad social y como procedimientos de democratización del servicio público, por medio de los cuales se pueden corroborar las aptitudes, conocimientos y vocación de servicio”.¹⁷²

Los servicios civiles son, en sí mismos, planteles de formación por cuanto prosperan merced a los programas de complementación y perfeccionamiento. No es insólito que de sus filas egresen futuros profesores que, debido a su experiencia práctica, añaden estudios de posgrado cursados en el servicio que difundirán en el aula. También el servicio civil suele operar como “tanque pensante” sobre los problemas de la administración pública y todavía más, promover asociaciones profesionales donde se discuten esos problemas con conocimiento de causa.¹⁷³ De acuerdo con Pardo (2009): “En el análisis administrativo se puede determinar dos concepciones: 1) la administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, aunque esto no sea un obstáculo para la modernización y 2) la administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene mayor consenso y contribuye a que el Estado se fortalezca al obtener más legitimidad”.¹⁷⁴ Como ya había apuntado Guerrero (2011):

México desde el inicio de la vida independiente, el sistema de botín fue reemplazado gradualmente la carrera administrativa legada por el virreinato, proceso culminado a finales de 1855. El saldo fue que las oficinas públicas estaban repletas de empleados que ignoraban gramática y aritmética, que mal hablaban el español y no sabían escribir. La corrupción no se había aún generalizado, pero

¹⁷² Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 564.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 565.

¹⁷⁴ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, op. cit., p. 15.

existían empleados con sueldos modestos que eran propietarios de haciendas y vivían con lujo y prodigalidad”.¹⁷⁵

El recorrido histórico que se ha presentado, que abarca de 1828 hasta el año de 2022, muestra una riqueza de propuestas para conocer a la burocracia mexicana y la implementación de un servicio profesional de carrera, que aún es muy prematuro evaluarlo. Tres son los procesos históricos que se desarrollan en esta revisión: el fin de la carrera administrativa que se había conformado en el Virreinato después de la reforma borbónica; el establecimiento de un “sistema de botín” como incentivo para emplearse en la burocracia mexicana; y el establecimiento del servicio profesional de carrera, que a nivel federal, sigue conviviendo con un sistema de lealtades individuales.¹⁷⁶

El estudio de la burocracia y el servicio civil de carrera en México ha sido una línea de investigación desde el siglo XIX hasta el siglo XXI en la Administración pública. De acuerdo con Sánchez González (2019): “Mientras que en el siglo XIX los estudios de la administración pública atacaban fervientemente el ‘sistema de botín’ con sus expresiones como ‘el aspirantismo’, la ‘parcialidad’ y ‘la empleomanía’, así como la amovilidad de los servidores públicos, en el siglo XX el periodo posrevolucionario presenta documentos que insistían en la implementación del servicio civil de carrera”.¹⁷⁷

Los gobiernos locales mexicanos funcionan con el mismo sistema de botín como en el México Independiente del siglo XIX, en su sistema de ingreso, reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño. El sistema de botín local estaba basado en la lealtad al presidente electo, no contaba con el perfil adecuado de idoneidad al cargo, con una débil experiencia en los asuntos públicos, no constituye un sistema de mérito sino de lealtades personales, estaba constituido para fomentar el patrimonialismo y el compadrazgo, ineficiencia y en algunos casos impide el control efectivo de la corrupción.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Omar Guerrero, *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 18.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 19.

¹⁷⁷ José Juan Sánchez González, “Trayectoria de estudios de la burocracia y el servicio civil en México”, *Revista IAPEM*, p. 30.

¹⁷⁸ José Juan Sánchez González, “Los males y los remedios del sistema de botín en los gobiernos locales”, en José Chanes Nieto (coord.). *Los males de la administración pública y sus remedios*, p. 215.

A partir de la Revolución y mayormente en la posrevolución, el interés central fue la estabilidad política; se adelantó la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. Para Pardo (2005), se presentaba una situación dual: “por un lado, se tomaban decisiones y aparecían organizaciones con claros deseos de modernizar y profesionalizar; y por el otro, también aparecían y se sobreponían agencias cuya naturaleza tenían que ver con la defensa de los derechos. La profesionalización tiene referentes difusos al mezclarse con derechos laborales”.¹⁷⁹ Esta situación está más clara en el siglo XX, cuando la ruta de los derechos laborales limitó la profesionalización y el servicio civil de carrera en el país, como expresa Pardo (2005):

En México, el sistema de botín se encargó de formar cuadros, darles capacitación, rotar a los cuerpos administrativos y a las personas, con cierto grado de estabilidad. Son estas características las que permitieron al sistema político funcionar sin un servicio civil de carrera y mantener el monopolio de los beneficios de la administración pública hasta el año 2000. En los gobiernos locales, el sistema de botín tradicional basado en la repartición de cargo por lealtades y vínculos familiares, se ha ido transformando en un sistema de botín cuasi profesional que cuenta cada vez con servidores públicos con alguna preparación profesional, mayor experiencia, sin embargo, en los cargos de alto nivel municipal continúan los leales, los protegidos y familiares del político elegido.¹⁸⁰

En el sistema de botín el régimen de ingreso se configura en función del titular del Ejecutivo, dotándolo del poder de nombramiento omnímodo de sus colaboradores a lo largo y ancho de la organización, así como de la jerarquía de la administración pública. Para Guerrero (2011) aquí hay una ficción: “[...] como representante de la Nación, merced al voto popular el jefe del Ejecutivo es responsable único de toda la administración pública y, por tanto, de cada uno de sus colaboradores. Este sistema supone de colaboradores nombrados a modo del titular del Ejecutivo, no necesariamente en concordancia con la aptitud, la idoneidad y el mérito, ni tampoco con la expectativa de la

¹⁷⁹ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.* p. 60.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 65.

ciudadanía. El llamado sistema de libre nombramiento, o *de confianza*, desconoce al ciudadano”.¹⁸¹

En el caso de la burocracia mexicana, el patronazgo fue el sistema político-administrativo para promover un deliberado sistema de botín y de despojo, para controlar al *personal de confianza* como un ejército civil de seguidores y de contar con sus lealtades personales. En palabras de Pardo (2005):

El control político que ejerció el partido hasta hace muy pocos años hegemónico, el PRI, significó también el control del Estado y sus recursos; los políticos utilizaron el aparato del Estado y los recursos del gobierno para obtener ganancias políticas de corto plazo y para proporcionar recompensas a los miembros del partido a cambio de apoyo en la confección y puesta en marcha de políticas gubernamentales. No existieron incentivos para introducir medidas que impidieran el uso discrecional de bienes y servicios públicos, como el servicio civil de carrera. El sistema de botín era el instrumento idóneo del sistema de partido hegemónico para dominar el sistema político, y al mismo tiempo, controlar el ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos leales a los ideales partidarios.¹⁸²

Hasta la década de 1980, para ingresar a los altos puestos de la administración pública mexicana había que formar parte de grupos políticos, que, aunque fueran distintas sus divergencias, cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la revolución mexicana. Los funcionarios públicos en el sistema de botín trabajan y se sentían responsables con el régimen en turno representado por el funcionario que los recomendaba, mientras que siempre dejaron de lado a la *Constitución* como elemento de legitimidad y actuación pública. Ésta era la perversidad política del sistema de botín: primero los intereses del partido y del líder patrocinador, en segundo lugar, quedaban si los había los fundamentos constitucionales de la función pública.¹⁸³

¹⁸¹ Omar, Guerrero, *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, *op. cit.*, pp.18-19.

¹⁸² María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, p. 600.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 610.

[...] el sistema de botín no estuvo exento de problemas, ya que trajo consecuencias perversas en la función pública, como ineficiencia, escasa rendición de cuentas y lentitud en el aprendizaje organizacional. La continua rotación de funcionarios, si bien era un componente necesario para la permanencia del sistema político, ocasionó una memoria institucional raquítica y falta de continuidad en planes y programas. Se dilapidaba inversión en capital humano al no encontrar cauces institucionales sólidos para los esfuerzos en capacitación, adiestramiento, certificación de habilidades, pero sobre todo los de evaluación del desempeño. Esto generó escenarios propicios para la corrupción e irresponsabilidad que repercutieron en poca atención a la ciudadanía.¹⁸⁴

En nuestro país, para un autor hay una postura optimista: “el mayor grado de profesionalización de los servidores públicos permite sostener que el servicio civil de carrera forma parte de la última etapa de la modernización administrativa, debido a que existen las condiciones objetivas para su puesta en marcha en el siglo XXI”.¹⁸⁵ Incluso las condiciones en las que surgió el servicio civil para suprimir el *spoils system* de los Estados Unidos y la instauración del *Civil Service* en el Reino Unido, coincide con las características de México, aunque en nuestro caso siguió prevaleciendo la facultad presidencial de seguir nombrando libremente a los servidores públicos. De acuerdo con Omar Guerrero (2011):

La paradoja para el servicio civil de carrera es que sería implementado en un régimen de alternancia política —Vicente Fox— con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003) y su Reglamento (2004), después de una serie de propuestas teóricas y de iniciativas parlamentarias de diversos partidos políticos. El sistema de botín, conocida por perniciosa, es fuente de corrupción y lesivo amateurismo donde está vigente. Por su parte, el régimen administrativo profesional consistente en el *servicio civil de carrera*, cuyo carácter es el desarrollo profesional del funcionario público por medio de un proceso de selección y formación previa al ingreso. Una vez en el cargo, es actor de un desempeño ascendente en una escala

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 615-616.

¹⁸⁵ José Luis García Ruiz, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un Sistema de Servicio Civil en México*, p. 22.

regida por el principio de mérito, la experiencia, el principio de la idoneidad en el puesto y la actualización de conocimientos.¹⁸⁶

Para transitar de un sistema de botín a un servicio civil en el caso mexicano, de acuerdo con Dussauge Laguna y Méndez (2011): “hay resistencias de una tradición administrativista basada en la informalidad, el amiguismo y el patronazgo, así como fallas en el diseño de las leyes propuestas o la falta de capacidades administrativas para la implementación de sistemas modernos de gestión, han sido factores que han impedido que la profesionalización administrativa avanzará”¹⁸⁷ y, por tanto, se consolidará un servicio civil de carrera en los tres niveles de gobierno. Para Méndez (2000): “En México la mayoría de los servidores públicos no están realmente regidos por un servicio civil de carrera. En diversos momentos se ha intentado desarrollar servicios de carrera en varias áreas o incluso para el conjunto de la administración pública. Los obstáculos han sido diversos. Podemos mencionar el clientelismo y presidencialismo, así como el sistema de partido dominante y la falta de democracia (dos factores diferentes, aunque interrelacionados); un servicio civil público de carrera reduciría el poder del presidente, su equipo y en general del PRI”.¹⁸⁸

En este sentido, coincidimos con Mauricio Merino (1996)¹⁸⁹ en el hecho de que es necesario transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha prevalecido en el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo XX, hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición indispensable para profesionalizar el servicio público y reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestro país. Continuando con las ideas de Méndez (2000): “Es probable que los riesgos de un servicio civil hayan también detenido las reformas. Mientras bien se puede decir que la inexistencia del mismo

¹⁸⁶ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 24-25.

¹⁸⁷ Mauricio Dussauge Laguna y José Luis Méndez, “El servicio profesional: una introducción general”, en José Luis Méndez, (comp.) *Servicio profesional de carrera*, pp. 41-42.

¹⁸⁸ José Luis Méndez, “La profesionalización del estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (coord.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, p. 491.

¹⁸⁹ Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, *Revista de Administración Pública*, pp. 565-576.

ha fomentado una preocupación por la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, los sistemas de carrera como el servicio exterior mexicano han estado sujetos desde dentro y fuera a las críticas tradicionales (rigidez, lentitud, burocratización, excesiva autonomía, etc.). Dicho sistema ha tenido una cierta apertura, pero desgraciadamente más bien dirigida hacia nombramientos políticos”.¹⁹⁰

Además, se pasaba por la preocupación de revisar las estructuras y funciones, a fin de encontrar en ellas los problemas y las ineficiencias ya evidentes en la función pública. Para Pardo (2005), la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaba no sólo lejos de un modelo ideal, sino bien montada en prácticas caracterizadas por sus discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. Es por ello que hacia finales del siglo XX aparece la necesidad de incluir controles, normas, órganos, todo ello para cuidar el desempeño de los funcionarios públicos.¹⁹¹ En palabras de Pardo (2005), “[...] es evidente que un servicio de carrera no fue necesario durante la consolidación del régimen corporativo; incluso se puede decir que podría haber llegado a estorbar al impedir el establecimiento de normas de reclutamiento, selección, permanencia, ascenso y separación de los funcionarios en la administración pública, al menos en el nivel federal, que es el que sirve de escenario para el análisis en este trabajo”.¹⁹²

Los mecanismos altamente flexibles que permitían, si no el despido, sí la salida o el cambio de puesto de los funcionarios llamados de confianza, así como el sostenimiento de la compleja red de camarillas, dieron origen a un sistema altamente estable en el mediano y largo plazo y profesionalizado por goteo. Continuando con el análisis de Pardo (2005):

Es decir, pese a que el sistema se podría definir como sistema de botín (*spoils system*), dado que se efectuaban cambios cada vez que un nuevo grupo llegaba al poder, se encargaba de formar cuadros y les permitía desarrollarse, a la vez que rotaba los cuerpos administrativos y les otorgaba cierta estabilidad a

¹⁹⁰ José Luis Méndez, “La profesionalización del estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, *op. cit.*, p. 492.

¹⁹¹ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *op. cit.*, pp. 620-621.

¹⁹² *Ibidem*, p. 629.

los funcionarios con experiencia. La rotación de personal podía parecer muy alta, sobre todo durante los cambios de gobierno o los ajustes políticos, pero no funcionaba como una sustitución de cuadros de diferentes partidos; los funcionarios medios y altos pasaban a la inactividad por muy pocas semanas, pues conseguían un puesto en otra dependencia del sector público con relativa rapidez, lo que repercutía en una cierta estabilidad de la actividad administrativa”.¹⁹³

La alternancia en el poder alteró los equilibrios construidos en un sistema de partido dominante, en el que el propio partido y su burocracia sirvieron de canales para la incorporación de cuadros y su necesaria movilidad. No obstante:

Cuando este escenario cambió, se replanteó la necesidad de un ser vicio de carrera para la función pública. Se llega al año 2003, en el que finalmente se expide la ley, en el mes de abril; en ella se establecen reglas para el ingreso, permanecía, desarrollo y retiro de los funcionarios. Es un ordenamiento, sin duda, perfectible, y habría que esperar a que se vayan materializando sus disposiciones para poder hacerle las adecuaciones que requiera. Es una decisión trascendente que modifica prácticas arraigadas; esperemos que su operación resulte no sólo eficaz sino también social mente útil.¹⁹⁴

Sin embargo, “es evidente que México llega tarde a la modernización de su administración pública y por lo tanto enfrenta un reto mayor: instaurar un servicio civil de carrera integral al mismo tiempo que mejorar la eficiencia y efectividad del sector público”.¹⁹⁵ En el estudio de Dussauge y Casas (2023) en relación con el patronazgo en el gobierno de Enrique Peña Nieto arriban a conclusiones relevantes en el papel y dinámica en el sector público federal. Establecen ciertas pautas de comportamiento seguidas por los servidores públicos al hacer nombramientos discrecionales, el lugar que ocupa la *confianza* en las dinámicas de patronazgo y los roles que se supone que deben cumplir los designados. De acuerdo con Dussauge Laguna y Casas Benítez (2023):

¹⁹³ *Ibidem*, pp. 629-630.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 631.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

[...] encontramos que el patronazgo continúa reproduciéndose en el sector público. A pesar de los esfuerzos realizados luego de la primera alternancia política de los 2000, incluido el establecimiento del primer servicio profesional de carrera (SPC) para todo el gobierno federal, el patronazgo pareciera seguir bastante extendido en las secretarías de Estado. Si bien el patronazgo es lícito en el caso de nombramientos políticos de alto nivel (por ejemplo, secretarios/subsecretarios de Estado), también ha persistido en los niveles burocráticos medios y altos, aunque a veces se oculte tras supuestos procedimientos meritocráticos.¹⁹⁶

También encontraron que el patronazgo varía según la secretaría de la cual se trate, su orientación y hasta el tipo de funciones desempeñadas. Variables como la misión ministerial y el nivel jerárquico parecen influir para que los nombramientos se basen principalmente ya sea en criterios políticos y discrecionales, o consideraciones técnicas e imparciales. Además, se reconoce que aun cuando el SPC ha estado lejos de convertirse en un sistema meritocrático adecuado, sus procedimientos de selección han introducido cierto grado de competencia, igualdad de oportunidades y transparencia, de acuerdo con Pardo (2007):¹⁹⁷

En México, el proceso democratizador ha propiciado el surgimiento de una ciudadana más participativa e informada, lo que se ha traducido en una demanda de servicios más eficientes y funcionarios más profesionales, así como de una gestión más transparente. Ello contrasta con el hecho de que los esquemas administrativos tradicionales no necesariamente propiciaron una participación activa de los funcionarios, lo que impidió un compromiso claro con los fines y valores del servicio público. Esas disfunciones favorecieron patronazgos, clientelismos, corrupción, entre otros comportamientos indeseables, que se evidenciaron de muchas maneras, particularmente en el momento de cambiar las administraciones.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Mauricio I. Dussauge Laguna y Alberto Casas Benítez, "Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto", *op. cit.*, p. 181.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 182.

¹⁹⁸ María del Carmen Pardo, "La gerencialización de la Administración pública", *op. cit.*, p. 923.

El escenario actual de una ciudadana más exigente y una administración pública con serios rezagos ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar reformas administrativas que resuelvan o, al menos, aminoren esos problemas. De acuerdo con Pardo (2007):

Sin embargo, una de las características principales de los intentos de modernización administrativa en México ha sido que estos han quedado subordinados a otros objetivos: por un lado, a las políticas de desarrollo económico e industrial y, por el otro, a los imperativos del control político, resultado de las prácticas de un Estado autoritario. No fue sino hasta el momento en el que empezó a desgastarse ese modelo autoritario cuando las políticas de modernización administrativa comenzaron a ganar autonomía, aunque sujetas, de alguna manera, a las prioridades de la recuperación económica.¹⁹⁹

En este documento, se asume como premisa básica que el servicio civil de carrera constituye una etapa superior de profesionalización del servicio público. Debido a que no existe un estatuto general o legislación específica en la que se establezcan ordenamientos formales de selección, promoción, permanencia, evaluación del desempeño y estímulos del servidor público, así como la carencia de un organismo responsable que norme su funcionamiento. El servicio civil es en esencia una meritocracia en contraposición al sistema de lealtades, de despojo o de botín. La profesionalización del servicio público puede no contemplar un servicio civil de carrera. La etapa definitiva y superior de la profesionalización es el servicio civil de carrera.

La profesionalización del servicio público en su etapa superior debe llevar necesariamente a la instauración del servicio civil de carrera. El sistema de botín (de despojo) pertenece a una etapa lejana del sistema político mexicano. El clientelismo, el corporativismo, el amiguismo y el compadrazgo, como formas del patrimonialismo institucional no pueden existir en un país con un rápido avance democrático, una apertura comercial impresionante, un dinámico desarrollo de la ciencia y la tecnología en un contexto globalizado. La administración pública debe ser una vía interna para la modernización del país, no un obstáculo para su desarrollo y consolidación.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 924.

En México esta primera tendencia prevaleció bajo la forma de dos tipos de patronazgo político —militar y presidencial— donde la administración pública está completamente subordinada al sistema político prevaleciente, lo que ocurre después de la Revolución Mexicana hasta la hegemonía de los gobiernos del PRI en el siglo XX. La segunda tendencia, puede empezar a consolidarse en los inicios del siglo XXI, primero, con un número de organismos públicos que tienen esquemas de profesionalización propios, y segundo, con el establecimiento del servicio profesional de carrera (2013-2014) en el que un segmento limitado del personal de *confianza* es considerado como considerable de ingresar a un sistema de méritos. Para Pardo (2009):

En el caso de México, existe un 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 una relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento independiente del sistema. Los especialistas en administración pública tienden a justificarla como mero instrumento del gobierno y de los intereses de una clase o grupo político, lo que supone una relación de absoluta subordinación. Otros la identifican con procesos técnicos en los que, efectivamente, aparece como un elemento independiente con su propia manera de actuar y con cierta autonomía prácticamente absoluta. En la estructura mexicana ambos procesos se presentaron, primero siendo la administración pública un instrumento de subordinación a la voluntad del Estado y en una segunda etapa, logrando una relativa autonomía técnica-administrativa que sin hacerla independiente se vuelve esencial en el proceso de legitimidad y eficacia del régimen político.²⁰⁰

En ambas concepciones el papel de la administración pública está determinada por el patronazgo prevaleciente en ese periodo de estudio en México. En la primera se reconoce que la administración pública se encuentra vinculada al tipo de patronazgo político existente en el país, el cual era producto del clientelismo político donde los procesos electorales generaron una clientela para ingresar a la administración pública. Mientras

²⁰⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, op. cit.*, p. 18.

que la segunda interpretación no ha sido considerada la administración pública como instrumento técnico de eficiencia y legitimidad política durante el siglo XX en nuestro país, como para lograr su completa autonomía y profesionalización de la burocracia.

La modernización administrativa como proceso histórico administrativo puede ser una tendencia que se oponga y limite al patronazgo en lo relativo a la organización y del funcionariado en lo relacionado con las reglas de ingreso, promoción y ascensos dentro de la administración pública. Para Pardo (1993), la administración pública fue “un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales”.²⁰¹

En síntesis, aun cuando exista un servicio civil en algunas tareas o existan algunos elementos del mismo para el conjunto de la Administración pública federal mexicana, no se puede decir que ésta se encuentre regida por un servicio civil y esto para no hablar de los estados y municipios. En palabras de Méndez (2000): “Por ello, en los últimos años un grupo importante de funcionarios y especialistas de la administración pública mexicana ha venido insistiendo en que para alcanzar políticas públicas más eficientes, honradas y en efecto públicas en nuestro país, así como una mayor legitimidad administrativa, se requiere de una mayor profesionalización de nuestros funcionarios -lo que implica entre otras cosas la incorporación de algunos elementos de los servicios de carrera”.²⁰² Especialistas latinoamericanos han hecho la misma recomendación para la región en su conjunto y han insistido en que los servidores públicos no deben ser vistos sólo como materia digna de disminución y vigilancia, sino también de vocación y motivación.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 11.

²⁰² José Luis Méndez, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, *op. cit.*, p. 500.

Epílogo

La profesionalización de la burocracia en México: variación entre el patronazgo y la modernización administrativa

El modelo de desarrollo y el sistema de botín están interrelacionados en contextos de países en desarrollo, pero representan conceptos diferentes. El primero se refiere a la estrategia o enfoque que un país adopta para alcanzar sus objetivos económicos y sociales. Puede incluir políticas relacionadas con la industrialización, la agricultura, la inversión extranjera, la educación, la salud y otros aspectos que buscan mejorar el bienestar y el crecimiento económico. Mientras que el segunda significa la distribución de recursos y beneficios gubernamentales a individuos o grupos con base en conexiones personales, políticas o lealtades, en lugar de méritos o criterios objetivos. A menudo, este sistema lleva a la corrupción y a la asignación de recursos no por eficiencia o necesidad, sino por relaciones personales o políticas.

En algunos países en desarrollo, la relación entre el modelo de desarrollo y el sistema de botín puede ser problemática. Si un país adopta un modelo de

desarrollo que no está respaldado por instituciones transparentes y eficientes, existe el riesgo de que los recursos y beneficios se distribuyan a través de prácticas clientelistas, favoreciendo a aquellos con conexiones políticas en lugar de contribuir al bienestar general.

Un modelo de desarrollo que carece de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia puede proporcionar oportunidades para la captura de recursos por parte de élites y políticos corruptos. Esto puede resultar en una distribución desigual de los beneficios del desarrollo y en la falta de implementación efectiva de políticas destinadas al progreso general. La corrupción y el sistema de botín pueden socavar los esfuerzos para implementar eficazmente políticas de desarrollo, ya que las decisiones pueden basarse en consideraciones políticas y personales en lugar de criterios objetivos y necesidades sociales.

Para superar estas dinámicas, es esencial implementar reformas institucionales que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y la meritocracia. Un sistema de gobernanza sólido y una administración pública profesionalizada son fundamentales para garantizar que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera justa y equitativa, en línea con los objetivos del modelo de desarrollo adoptado por un país.

En el siglo XXI, el sistema híbrido de burocracia —confianza, servicio civil de carrera y de base— han convivido con diversos resultados en lo largo de vida independiente del siglo XIX, en el México posrevolucionario del siglo XX y en las primeras décadas del presente siglo. En el desarrollo de esta investigación en torno al papel de la burocracia en la formación del Estado nacional durante cinco siglos, su contribución a la estabilidad económica y política, así como en la consolidación de instituciones administrativas en el sector central (dependencias) y en el sector paraestatal (entidades) se pueden determinar tendencias históricas-administrativas.

En Nueva España, con el virreinato como órgano político-administrativo que representa a la corona española, existen dos tendencias claramente definidas. La primera tendencia comprende desde la fundación del Virreinato de la Nueva España (1535-1764): Administración financiera en el virreinato: venta de cargos; arriendo fiscal; estructura interna de la burocracia patrimonial. Se puede denominar el periodo de los Hasburgos que gobernaron a la monarquía española. La burocracia patrimonial de los Hasburgos era una mezcla de cargos: por un parte, aquellos que formaban

parte de la burocracia novohispana, y, por otra parte, todos los cargos que eran subastados, en particular, los relacionados con la recaudación de impuestos, y una forma más acabada era el *arriendo fiscal* que suponía que un particular recaudaba los impuestos para la Hacienda Real con un porcentaje para su peculio. En este periodo no había una profesionalización de la burocracia.

La segunda tendencia que inicia con las Reformas Borbónicas (1765-1810), las cuales propiciaron grandes transformaciones en la burocracia novohispana: la profesionalización en la Secretaría del Virreinato (1756); la creación de los montes píos (1770); la creación y profesionalización de las Intendencias (1786); la elaboración del Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790); la creación de órganos administrativos; y la carrera administrativa de varios Estancos como el del Tabaco, entre el más importante. La época de los Borbones provocó una de las mayores transformaciones dentro de las instituciones novohispanas, ya que se “publicaron” prácticas que estaban en manos de particulares, como los cargos, además, los bienes eclesiásticos fueron expropiados en el caso de los jesuitas; también se combatió la corrupción en las aduanas y fue creada la figura del Intendente como una autoridad local; asimismo, se crearon nuevas organizaciones como los estancos que fueron monopolios del Estado. Destaca por su importancia la creación de la Secretaría del Virreinato (1756), como instancia de un germen de carrera administrativa meritocrática.

Una tercera tendencia puede encuadrarse en el México que buscaba su independencia en el periodo de 1810 a 1854. Destacan dos años: en 1824 da inicio del fin de la carrera administrativa y los avances logrados desde las reformas borbónicas. Y en el año de 1852, desaparece la propiedad de los cargos e inicia la movilidad de los empleados. Solo destacable en esa época fue la reforma administrativa de 1833.

Una cuarta tendencia comprende la etapa de 1855 a 1910. Los avances de la carrera administrativa, al inicio del siglo XIX, fueron suprimidos por el decreto en 1855 para que el titular del Poder Ejecutivo pudiera “nombrar y remover libremente a todos los funcionarios que no gozarán de su confianza”. En el patronazgo, la “confianza” es un elemento clave en la relación clientelar del gobernante y los servidores públicos, es su forma de dominación real y práctica para su lealtad personal.

Además, se puede precisar el año del nacimiento del patronazgo en México: 1856. Ésta es la fecha donde el sistema de botín se instaura como parte del patronazgo político que tiene en el clientelismo su mejor herramienta para cooptar a los burócratas mediante la designación o nombramiento de los cargos públicos. Las enfermedades burocráticas de esa época fueron el *aspirantismo*, la *empleomanía* y la *parcialidad*. Weber describe, en sus textos en el patronazgo, la idea de los “cazadores de cargos”, que son muy parecidos a estas debilidades administrativas y están referidas al patronazgo político bajo la forma de dominación tradicional.

Es proclamada la publicación de la *Constitución de 1857* en este ordenamiento constitucional prevalece el sistema de botín y la profesionalización de la burocracia solo se desarrolló en el porfiriato, donde ella adquiere cierto prestigio y estabilidad en sus salarios. En materia de modernización administrativa, se publicaron el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865) en la época de Maximiliano de Habsburgo. Con Benito Juárez, la reforma administrativa en 1861 que no pudo consolidarse a pesar de sus alcances en la administración pública. En el porfiriato se realizaron cambios en las Secretarías de Estado (1877-1910), para adecuar los ministerios a nuevas tareas del Estado.

A lo largo de los procesos de Reforma y el Porfiriato hubo propuestas para mejorar las condiciones laborales y profesionales de los trabajadores al servicio del Estado, organizaciones para su preparación como la Escuela Superior de Comercio y Administración (1905), gremiales como la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (1906), escritos como los de Díaz Ruggama (1887), Bulnes (1899) entre otros que tenían como propósito dignificar la función pública, mejorar las condiciones precarias de la burocracia y lograr derechos laborales otorgados en el marco legal.

Una quinta tendencia corresponde al periodo de 1911 a 1920 vincula a la Revolución mexicana y el proceso de pacificación con el gobierno de Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920). En el siglo XX, después de la Revolución mexicana con la gradual pacificación del país y la promulgación de la *Constitución de 1917*, las amplias atribuciones del Poder Ejecutivo mediante sus dependencias y entidades, se inicia un proceso de expansión estatal con mayor número de Secretarías de Estado y la creación de Departamentos Administrativos, así como gradualmente organismos descentralizados, empresas de participación estatal y organismos desconcentrados.

Este proceso de ampliación estatal permitió que un mayor número de servidores públicos participaran en estos organismos administrativos bajo un doble proceso administrativo: la disminución de los militares en las funciones administrativas y el incremento de personal civil en las diversas áreas de la Administración pública federal.

Para la estabilidad política, se recurre al patronazgo caudillista y militar donde los nombramientos son discrecionales y basados en fuertes vínculos de confianza. También se inicia la formación del Estado Posrevolucionario, donde la administración pública tiene un papel relevante. Una de las grandes acciones son las reformas administrativas después de 1910, entre las que destacan la creación de los departamentos administrativos; el decreto que crea ocho secretarías de Estado (1913) y la Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917), las cuales empiezan a mostrar la relevancia de nuevas dependencias y nuevas atribuciones que deben ser atendidas por el Estado. A ello se debe que la Constitución de 1917 otorga nuevas atribuciones al Poder Ejecutivo Federal.

Una sexta tendencia es la que corre de 1920 a 1934 que abarca los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y el Maximato. Este periodo se destaca por el control y nombramiento indiscriminado en la administración pública por lo que la burocracia se encuentra sometida a los gobiernos revolucionarios que no tienen un instrumento legal para su relación laboral. Con la creación del PNR (1928) el patronazgo mediante la formación del régimen de partido hegemónico. En el ámbito administrativo comienza un desarrollo cuantitativo y cualitativo de las dependencias y entidades gubernamentales: el Departamento de Contraloría: restablecimiento del servicio civil (1925); la experiencia del servicio civil en San Luis Potosí (1923); la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925) primer ordenamiento para la protección de los burócratas; las Comisiones Especiales de Eficiencia (1926) como propuesta de modernización; la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929) y sus aportaciones al ramo hacendario; el primer Censo de Servidores Públicos (1930) en el siglo XX; el Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932) como pieza clave de la reorganización de la administración pública; los cambios en la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934). Destaca por su importancia la publicación del

Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934) que proponía una carrera meritocrática.

En el periodo de Plutarco Elías Calles, sobresale la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925) primer instrumento legal para las pensiones de los burócratas. En cuanto a la formación de los servidores públicos destaca la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1925) que después será integrada a la Universidad Nacional de México. En la gestión de Pascual Ortiz Rubio se elabora y presenta el primer Censo de Servidores Públicos (1930) el primero de su tipo en el siglo XX. Pero el punto culminante en este desarrollo administrativo es el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934) en la gestión de Abelardo L. Rodríguez, ordenamiento que establecía la necesidad de crear una Ley de Servicio Civil para reglamentarlo, situación que se dejó en el gobierno siguiente de Lázaro Cárdenas.

Además, en la década de 1920 aparecen propuestas para el establecimiento del servicio civil como Alvarado (1920) y Rolland (1921) para las ciudades mexicanas. Se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAF) (1922) como defensa de los derechos laborales de los burócratas y se inicia en el Departamento de Contraloría el restablecimiento del servicio civil (1925). Destaca el establecimiento y experiencia del servicio civil en el estado de San Luis Potosí (1923) y la creación de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) (1924), todos estos acontecimientos mostraban la importancia que tenía la idea de un servicio civil de carrera en esa década.

Una séptima tendencia abarca de 1934 a 1946 y corresponde a los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, en los que se realiza el cambio del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936) como consolidación del patronazgo militar. Con la llegada al gobierno del general Lázaro Cárdenas en pleno patronazgo militar y celoso de los seguidores de Plutarco Elías Calles, Cárdenas prefiere la ruta de derechos laborales a los burócratas con la publicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) que constituye el primer ordenamiento legal de derechos laborales, con la clásica división de personal de “confianza” y de “base”. Ya el PNR había establecido un Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, del PNR (1935) que no fue tomado en cuenta por el presidente

Cárdenas. Además, los burócratas se conformaron con derechos laborales básicos en lugar de un servicio civil de carrera. Esta situación es entendible en el contexto de la época y que la burocracia no había logrado organizarse completamente para reclamar sus derechos laborales y profesionales.

El gobierno de Ávila Camacho también realiza algunos cambios que se ven reflejados en el Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941). Se crean las Comisiones de Eficiencia (1935-1939) como propuestas aisladas de una mayor modernización administrativa. Destacan los cambios en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1937 y 1939) y las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1940 y 1943) para crear nuevas Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y desaparecer otras dependencias.

Una octava tendencia abarca el periodo de 1946 a 1970 durante el auge del Desarrollo Estabilizador en los gobiernos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. En este periodo, la burocracia pasa de la institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización. La estabilidad en el patronazgo presidencial permite que la administración pública contribuya a la estrategia de desarrollo económico.

En materia de profesionalización administrativa, es notorio el avance de los instrumentos legales y los organismos para alcanzar la estabilidad económica. Entre ellas se encuentran: la Ley de Secretarías y Departamento de Estado (1946); la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947); la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958); la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962). En lo relacionado con la modernización administrativa destacan la Comisión Nacional de Inversiones (1948); el Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953); las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958) y las reformas administrativas introducidas de 1950 a 1964. Además, se realizan actividades que van a impulsar las reformas administrativas en el siguiente decenio: Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964) y la Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965). Por último, dos acciones en favor de la burocracia sindical: la Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959) y la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963).

Una novena etapa es la que comprende de 1970 a 1982 en pleno Desarrollo Compartido como forma del populismo de los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo. La burocracia en el populismo muestra una clara modernización administrativa, mediante las reformas administrativas 1970-1976 y la de 1976-1982. Las reformas administrativas logran adecuar el aparato gubernamental instrumento para fortalecer el Estado. Se cambia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970) a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976). Además, se publican la Ley de Deuda Pública (1976) y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de los Altos Funcionarios del Estado (1980). El gobierno controla a la burocracia en las relaciones laborales y mediante la FTSE que ya aglutinaba a la mayoría de sindicatos al servicio del Estado.

En las dos etapas de reformas administrativas: la de 1970-1976 con Luis Echeverría; y la de 1976-1982 de José López Portillo, el servicio civil de carrera no aparece como medida para fortalecer las reformas en materia administrativa. Ni siquiera aparece en el Informe de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965). En el desarrollo de un patronazgo presidencial el sistema de botín y el sistema de despojo, no eran cuestionados en lo fundamental porque servían a los intereses de los gobernantes que concebían a la burocracia subordinada a sus intereses y una relación clientelar con los “cazadores de cargos”. Solo se optaba por la profesionalización en áreas especializadas como las áreas financieras y hacendarias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio Exterior Mexicano, y el Banco de México, entre los casos más relevantes.

En la décima etapa comprende de 1982 a 2000 en los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. El patronazgo se adapta a la corriente prevaleciente del neoliberalismo. Existen adecuaciones y cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983), (1988) y (1994). Otros ordenamientos legales importantes fueron: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982); Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986); y las reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992).

Surgen los programas de modernización administrativa como son el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); Programa General

de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994) y el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000). Además del documento elaborado por la Secogef-INAP: “Tamaño y composición de la Administración pública mexicana”, (1988) y el “IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, Profesionalización de los Servidores Públicos” (1998), los cuales impulsaban la necesidad de un servicio civil de carrera.

En la etapa de programas de modernización administrativa, sucede la misma consideración al servicio civil de carrera, no es relevante ni necesario y puede esperar para un mejor momento: el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988) con Miguel de la Madrid; el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994) de Carlos Salinas y el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) de Ernesto Zedillo, el cual es el primer programa que tenía establecido en sus estrategias el establecimiento del servicio civil de carrera, que por diversas posturas encontradas de los actores administrativos y políticos no pudo llevarse a cabo. Este compromiso sería cumplido en el siguiente gobierno de Vicente Fox.

En la undécima etapa del periodo 2000 a 2012 abarca los gobiernos de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa como parte de la alternancia política. La profesionalización de la burocracia permite un mayor grado de autonomía y limita el patronazgo, aunque este adquiere otros patrones de comportamientos. El gobierno de Fox impulsa un conjunto de medidas que cambiarán la organización y funcionamiento de la administración pública, mientras que el gobierno de Calderón priorizará el combate a la delincuencia por encima de otras prioridades como la modernización administrativa.

En materia de profesionalización, destaca publicación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003): por lo que se crea un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004), lo que implica la creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003). Un documento sobre el “Diagnóstico para una reingeniería en el servicio público, SHCP-SFP” (2004) muestra el proceso de implementación del servicio profesional de carrera y los asuntos pendientes para su puesta en marcha. También se publica la Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002) que da origen al IFAI.

Entre el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934) y la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003) y su Reglamento (2004), hay una línea del tiempo de sesenta y nueve años, en los que existen una diversidad de iniciativas, propuestas, estudios y ordenamientos legales de la burocracia, así como coyunturas económicas y políticas que postergan esta decisión. Solo de manera enunciativa destacan: el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941); la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959); y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963). Cabe destacar que, bajo el amparo del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue constituida en 1938 la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), que sería la representación nacional de los trabajadores de base de la administración pública federal.

En el ámbito académico, se encuentra una variedad de estudios que describían la organización de la administración pública federal y sustentaban la necesidad del establecimiento de un servicio civil de carrera, como fueron: *La administración pública en México*, Mendieta (1942); “La burocracia mexicana”, Mendieta (1951); *Administración del sector público*, Rodríguez (1970); *La administración pública de personal en el sector público*, Duhalt (1972); *Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, Duhalt (1977); *La burocracia en México*, López Rosado (1980); *La formación profesional de administradores públicos en México*, Guerrero (1995); “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, Pardo (1995); *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, Guerrero Amparán (1998); y *Por un gobierno con resultados*, Moctezuma (1999).

De forma previa, a la publicación del ordenamiento legal y su implementación, destacan las obras: *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, Uvalle (2000); *Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas*, Haro (2000); *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, Guerrero (2003); *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, Martínez (2003); *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, Martínez (2005); *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México*, Cruz (2009); *Servicio profesional de carrera*, Méndez

(2011) e *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, Guerrero (2011).

Además, en materia de modernización se encuentran: el Modelo de Innovación Gubernamental y la Agenda de Buen Gobierno (ABG). Los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000) y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006), primer programa anticorrupción en nuestro país.

Mientras que en el gobierno de Felipe Calderón se realizaron algunas medidas de modernización como: el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); el Presupuesto Basado en Resultados (PBR); y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2006) y expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009). Su propuesta de modernización fue el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012).

La última etapa que abarca el periodo de 2012 a 2024 comprende los gobiernos de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador, los cuales pueden caracterizarse como una época de regresiones en la profesionalización de los servidores públicos; no obstante, ya se cuenta con un servicio profesional de carrera. En materia de administración pública, se encuentran las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012) y (2018). Los instrumentos programáticos como el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024).

Los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador han preferido intentar modificarlo, desaparecer niveles superiores contemplados en el sistema, o bien, liquidar plazas del SPC. No ha habido medidas para fortalecerlo o mejorarlo con nuevas medidas para evitar la discrecionalidad, el favoritismo de determinados candidatos, la entrega de exámenes a los candidatos recomendados, la simulación de procesos abiertos y transparentes, así como un conjunto de prácticas contrarias a la normatividad establecida.

Pareciera que prefieren dejarlo como está, ya que no contribuye a su ideario político, debilitaría su patronazgo político en su manejo clientelar

y en su poder de nombramiento libremente de miles de plazas de confianza, sin requisitos de preparación profesional que permitan un sistema de méritos. El patronazgo requiere de un sistema de lealtades personales con el presidente en turno y con el partido gobernante, como expresó López Obrador: “90 % de confianza y 10 % de preparación”. Una forma tradicional de dominación —en los términos de los tipos ideales de Weber—, donde los burócratas sólo son *cazadores de cargos* con formas de *empleomanía* y *aspirantismo*. El sistema de botín y el sistema de despojo son formas que no han desaparecido con el modelo híbrido actual de la Administración pública federal, pero que son más evidentes y prevalecen en los niveles subnacionales y locales en México. En estos dos niveles de gobierno, el patronazgo político y administrativo se ejerce de manera más personal al estilo del gobernante, debido a que la separación de poderes y los sistemas de control y vigilancia al poder ejecutivo son simulados, no son efectivos y pocas veces son ejercidos de forma permanente. A los gobernadores de los estados se les ha denominado los modernos *virreyes* por la manera de ejercer el poder y manejar la administración pública de su entidad.

En suma, el que exista un SPC estancado con un sistema sindical de base antiguo y caduco, con un sistema de botín y sistema de despojo anclado a los procesos electorales provoca un ciclo vicioso ininterrumpido de corrupción política y administrativa. Para los gobernantes, el SPC es un obstáculo para la permanencia de su patronazgo tradicional y clientelar de manejo de la Administración pública federal de forma patrimonial, corporativa y con un alto nepotismo. Mientras que una burocracia eficiente y profesionalizada puede facilitar la modernización administrativa; el patronazgo y las prácticas clientelistas, quizá, representan desafíos significativos. A menudo, la modernización exitosa implica abordar estos desafíos: fortalecer las instituciones, mejorar la eficiencia y promover una cultura organizacional basada en la meritocracia y la rendición de cuentas.

Anexos

Anexo 1

La evolución de la burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización

Tabla 1

Etapas	Variables Independientes	Variables Dependiente	Evidencias relevantes
Virreinato	<p>Periodo de los Habsburgo</p> <hr/> <p>P se ejerce como parte de las funciones de la burocracia patrimonial</p> <hr/> <p>M no es relevante, ya que el P se encuentra en toda la burocracia</p>	Burocracia patrimonial, que funciona como concentradora de riqueza para el monarca español	Fundación del Virreinato de la Nueva España (1535-1764): Administración financiera en el Virreinato: venta de cargos; arriendo fiscal; Estructura interna de la burocracia patrimonial
	<p>Periodo de los Borbones</p> <hr/> <p>P es detenido por las consecuencias de las reformas borbónicas</p> <hr/> <p>M es el eje de las reformas borbónicas las cuales tienen implicaciones en todo el mundo novohispano</p>	Burocracia patrimonial profesionalizada con una carrera administrativa, basada en la experiencia y la preparación, así como una ampliación de las actividades estatales	Reformas Borbónicas (1765-1810): la profesionalización en la Secretaría del Virreinato (1756); la creación de los Montes Píos (1770); la creación y profesionalización de las Intendencias (1786); la elaboración del Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790); la creación de órganos administrativos; y la carrera administrativa como el Estanco del Tabaco

Patronazgo			
1810-1854	<p>P el tránsito del fin de la carrera administrativa</p> <hr/> <p>M como criterio jurídico-teórico para normar la intervención del Estado</p>	<p>Burocracia como factor político</p>	<p>Año de 1824: inicio del fin de la carrera administrativa; Año de 1852: amovilidad de los empleados</p> <hr/> <p>Reforma administrativa de 1833</p>
1855-1910	<p>P el nacimiento del patronazgo 1856</p> <hr/> <p>M económica sin dar importancia a la modernización política con avance en la modernización administrativa</p>	<p>Burocracia como instrumento de control político</p>	<p>Año de 1855: el servicio civil ha muerto; Año de 1856: el nacimiento del patronazgo; La Constitución de 1857 y el sistema de botín</p> <hr/> <p>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865); Reforma administrativa de Juárez en 1861; Cambios en las Secretarías de Estado (1877-1910)</p>
1911-1920	<p>P caudillista militar y control político</p> <hr/> <p>M se basa en el criterio jurídico-teórico para normar la expansión y la intervención del Estado</p>	<p>Burocracia que contribuye a la formación del Estado</p>	<p>Venustiano Carranza (1914-1915 y 1917-1920); patronazgo caudillista y los inicios del Estado Posrevolucionario</p> <hr/> <p>Reformas administrativas después de 1910: creación de los Departamentos Administrativos; Decreto que crea ocho Secretarías de Estado (1913); Atribuciones del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917; Ley de Secretarías de Estado (abril y diciembre de 1917)</p>
1920-1934	<p>P caudillista militar y control político</p> <hr/> <p>M económica y política para una estabilidad en la vida nacional. MA para consolidar la expansión estatal</p>	<p>Burocracia instrumento técnico para la expansión del Estado y subordinada en espera del reconocimiento de derechos laborales</p>	<p>Control y nombramiento en la administración pública; Patronazgo del partido hegemónico: creación del PNR (1928); inicio del P político</p> <hr/> <p>El Departamento de Contraloría: restablecimiento del servicio civil (1925); El servicio civil en San Luis Potosí (1923); Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925); Comisiones Especiales de Eficiencia (1926); La Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929); El primer Censo de Servidores Públicos (1930); El Departamento de Presupuesto de la Federación (1928-1932); Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934); Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934)</p>

1934-1946	<p>P caudillista y subordinación para reconocimiento de derechos laborales</p> <hr/> <p>M administrativa consistente en el reconocimiento de derechos laborales y sociales a la burocracia, pero no un SCC</p>	<p>Burocracia: de la subordinación al reconocimiento del Estatuto que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores</p>	<p>Transformación del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1936) como consolidación del P</p> <hr/> <p>Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1935); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1937 y 1939); Las Comisiones de Eficiencia (1935-1939); El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938)</p>
1946-1970	<p>P presidencial civil y subordinación de la burocracia</p> <hr/> <p>M con su relación con el desarrollo económico "Administración para el Desarrollo"</p>	<p>Burocracia y legitimidad con la creación de instituciones para garantizar sus derechos laborales</p>	<p>Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1939); Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1940 y 1943); Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado (1941)</p> <hr/> <p>La burocracia en 1940-1960: de la institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización; La estabilidad en el patronazgo presidencial; La administración pública y desarrollo</p> <hr/> <p>Ley de Secretarías y Departamento de Estado (1946); Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947); La Comisión Nacional de Inversiones (1948); Del Comité de Inversiones a la Comisión de Inversiones (1953); Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (1954-1958); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958); Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959); Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1962); Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963); Reformas administrativas introducidas de 1950 a 1964; Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de la Administración Pública (1964); Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (1965); Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)</p>

Modernización			
1970-1982	<p>P presidencial y populismo como sistema clientelar</p> <hr/> <p>M se empezó a considerar como recursos útiles, no solo para el desarrollo sino para la distribución de beneficios</p>	<p>Burocracia y modernización: hacia el reconocimiento de su autonomía técnica-administrativa</p>	<p>La burocracia en el populismo de 1960 a 1980: la modernización administrativa, instrumento para fortalecer el Estado</p> <hr/> <p>Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970); La reforma administrativa 1970-1976; Burocracia y relaciones laborales; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976); La reforma administrativa 1976-1982</p>
1982-2000	<p>P presidencial, ruptura y nuevo modelo económico</p> <hr/> <p>M y burocracia: la modernización administrativa, entre la subordinación y la búsqueda de autonomía</p>	<p>Burocracia, mayor autonomía técnica y profesionalización</p>	<p>El patronazgo en el neoliberalismo y los programas de modernización administrativa</p> <hr/> <p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982 y 1983); Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982); Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986); “Tamaño y composición de la administración pública mexicana”, SECOGEF-INAP (1988)</p> <hr/> <p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1988) Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994) Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994) Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) “IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, Profesionalización de los Servidores Públicos”, (1998)</p>
2000-2012	<p>P bajo frente a una mayor profesionalización de la burocracia</p> <hr/> <p>M la burocracia adquiere mayor grado de autonomía</p>	<p>Burocracia y Servicio Profesional de Carrera</p>	<p>La profesionalización de la burocracia permite un mayor grado de autonomía y limita el patronazgo</p> <hr/> <p>Modelo de Innovación Gubernamental La Agenda de Buen Gobierno (ABG)</p> <hr/> <p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000); Seminario: Servicio Civil de Carrera en México”, INAP, 2001</p>

			La Ley de Acceso a la Información Gubernamental (2002); La Ley de Servicio Profesional de Carrera de la APF (2003); creación de un limitado servicio profesional de carrera en México (2003-2004); Creación de la Secretaría de Función Pública (SFP) (2003); Diagnóstico para una reingeniería en el servicio público, SHCP-SFP, (2004); Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2000-2006); El Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG); El Presupuesto Basado en Resultados (PbR); El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2006); Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2006-2012); Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)
2012-2024	P como sistema de botín y poder de nombramiento	Burocracia entre el patronazgo y la modernización administrativa	Regresiones en la profesionalización de los servidores públicos
	M como proyecto en el Pacto por México y la 4T sin modernización administrativa		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012); Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018); Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024)

Elaboración propia

Anexo 2

La administración pública y el servicio civil de carrera en México en la línea del tiempo

La idea de la profesionalización de la Administración pública en México es una aspiración desde el siglo XIX, así como que exista un servicio civil de carrera hasta el siglo XIX, en que es conformado un servicio profesional de carrera (2003 y 2004) con limitaciones en su implementación, descentralizado dejado a las dependencias y solo una parte reducida del universo de personal del servicio público.

En forma cronológica, las obras se pueden agrupar en cinco etapas claramente definidas:

Primera: México independiente: 1828-1848.

Segunda: 1858-1896.

Tercera: México posrevolucionario: 1920-1970

Cuarta: 1972-1999

Quinta: 2000-2011.

Primera etapa

México independiente (1828-1848)

La primera etapa se relaciona con el México independiente. Al respecto, Zavala (1828) describe los medios para acabar con el aspirantismo. Mora (1837) da detalles de los efectos perversos de la “empleomanía”. En ese mismo año, Riquelme (1837) propone su “Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana” como parte de las prestaciones sociales para los burócratas de ese tiempo. Por su parte, Alamán (1838) realiza un examen de la organización general de la administración pública en un régimen centralista. Rodríguez (1845) elabora el primer directorio de los poderes públicos de su época. Mientras que Otero (1847) describe la situación política y social en el México de ese año. Por último, Carbajal (1848) escribe una defensa “Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados”, que una propuesta que no fue aceptada representa las demandas de la burocracia a mitad del siglo XIX.

1. “Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo”, Zavala (1828)

La primera descripción del sistema de botín en México, bajo su forma aspirantista, fue realizada por Lorenzo de Zavala. “Su preocupación fundamental fue la búsqueda del tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, que incluye a los funcionarios públicos”.¹ Lorenzo Zavala que estaba en contra de los “aspirantistas” y “empleómanos”, en el siglo XIX la situación de los empleos públicos que consideraba como improductivos era un botín que todos deseaban, en sus propias palabras:

El espíritu de partido se había organizado en dos grandes masas [...] y la inmensa mayoría de la nación no tomaba parte en estas agitaciones en que los hombres que predicaban más patriotismo eran los que menos servicios hacían a sus conciudadanos. La mayor parte de los directores de esta sociedad y los más acalorados eran lo que debe llamarse en el idioma de los economistas hombres improductivos. Empleados o aspirantes a destinos públicos poblaban las logias *yorkinas* o *escocesas*; los generales que ambicionaban mandos de algunas plazas o ascensos a grado superior o quizá a la Presidencia de la República; senadores y diputados que procuraban conservarse en sus puestos por este arbitrio; he aquí los elementos de las asociaciones de que trato.²

Dentro de los males de la nueva República se encuentra el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario público. Por su parte Lira menciona (1984): “Zavala vuelve a escribir sobre el mismo tema en 1828, pero esta vez propone formas para contener el aspirantismo, que es un mal que se cierne sobre toda la sociedad mexicana. El aspirantismo lleva intrínsecamente la corrupción, el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos”.³

¹ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, pp. 146-147.

² Lorenzo Zavala, “El escepticismo ante el proceso democrático”, en Andrés Lira (comp.). *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala, José Ma. Luis Mora, Lucas Alamán*, p. 53.

³ *Ibidem*, p. 132.

2. “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, Mora (1837)

La tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros ha dado mayor fuerza a la empleomanía y convertido a la administración pública en un campo abierto al favor, las intrigas y los más indignos manejos. Según Mora (1837): “[...] para superar la empleomanía la alternativa es el trabajo, la industria y la riqueza. La empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración pública, sino a todo el país, todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para que otro que lo pretende.”⁴

José María Luis Mora (1837) en su discurso “Sobre los perniciosos efectos de la empleomanía” discute el problema de la igualdad legal entre los mexicanos.⁵ Mora (1837) critica que se multipliquen los empleos para contentar la ambición de todos los que lo quieren y satisfacer así el quimérico derecho de la igualdad absoluta:

Hacer consistir la libertad en el ejercicio del poder -sentencia-, y en la participación de la autoridad, es una cosa tan perniciosa como impracticable. Un gobierno es más liberal en la medida en que menos influye al ciudadano y éste es más libre cuando menos relación tiene con el gobierno. Por lo tanto, aumentar los empleos públicos pone a disposición del poder, enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con que oprimirla y asimismo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza. Todo gobierno, tiende a la destrucción de la libertad. Este mal es infinitamente temible con la multiplicidad de empleos repartidos por todas partes y con el aspirantismo cuando éste ha penetrado a la masa de la nación. Cuando el sufragio se concede a las gentes más infelices, cuyos hábitos han sido de obediencia servil, es más seguro el triunfo de los agentes del poder.⁶

⁴ José María Luis Mora, “Discurso sobre los Efectos Perniciosos de la Empleomanía”, en *Mora, Obras Sueltas*, p. 66.

⁵ *Ibidem*, p. 122.

⁶ Rodolfo Figueroa A., *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, pp. 66-67.

Por ello dice que debe exigirse la propiedad como condición indispensable para el ejercicio de los derechos políticos. El hecho de que se cierren todas las puertas “al mérito y a la virtud”, hace correr un gran riesgo. Los empleos resultan ser el medio único de hacer fortuna, y su multiplicación es un medio para satisfacer ambiciones de los que no han alcanzado a elevarse. Por ello los puestos deben darse a los que tienen rentas y que, con sus capitales, no tienen que abatirse ante el poder ni tendrán tentaciones de robar. Sin embargo, y por fortuna, sobre las ideas de Mora triunfarán los principios igualitarios. “Haber dado los puestos a los propietarios, hubiera sido perpetuar las castas. Es a esa igualdad en derechos, llevada a la práctica a través de años en el reclutamiento de administradores públicos a lo que algunos autores modernos atribuyen la permeabilidad social del sistema mexicano”.⁷

La carrera administrativa puede ser una vacuna para evitar a los aspirantistas y empleómanos.⁸ A decir de Mora (1984): “la empleomanía por la creación de empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué premiarla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza”.⁹ Mora (1984) en un pasaje muy claro criticaba a la empleomanía ya que eran empleados considerados los “cesantes y pensionistas” que cada día se hacían más odiosos en la República. También estaban en esta clase “los militares retirados y sueltos que no hacen servicios en los cuerpos” los cuales han sido revividos por la ley de premios.¹⁰ Mora (1984) es muy claro en las cargas que significa para un gobierno que tiene aspirantistas y empleomanía en futuros servidores públicos:

La empleomanía que creó el gobierno español en los naturales del país ha tendió ocasión de progresar mucho con el estado de revolución permanente en que se ha hallado la República desde la Independencia: la ruina de las fortunas ha hecho que muchos busquen su subsistencia en un empleo, y de aquí ha

⁷ *Ibidem*, p. 67.

⁸ José María Luis Mora, “Hacienda pública”, *Obras sueltas*, t. I, pp. 430-439.

⁹ José María Luis Mora, “Discurso sobre los efectos perniciosos de la empleomanía”, *op. cit.*, p. 531.

¹⁰ José María Luis Mora, “Una visión de la sociedad mexicana”, en Andrés Lira (comp.). *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala, José Ma. Luis Mora, Lucas Alamán*, p. 95.

provenido esa prodigalidad en crear plazas, ese empeño en solicitarlas, y esa conducta transgresora de las leyes en proveerlas en otros que en los cesantes.

Cada nueva revolución del país (y han sido muchas) ha producido la destitución de los jefes y subalternos de los cuerpos y de muchos de los empleados de la administración civil que han quedado con sus sueldos, proveyéndose las plazas que han ocupaban en otros a quienes a su vez ha tocado la misma suerte. Cada nuevo gobierno ha creído necesario dar empleos a sus adictos, o para recompensarles la parte que han tomado en su elevación o para formarse un círculo de personas que lo sostengan contra los ataques de sus enemigos.¹¹

Para Mora (1984), esta operación repetida muchas veces ha “levantado el presupuesto general de la República” y de los Estados, de “modo que ya no es posible cubrir ni de la una ni el de los otros”. Esto provocó la “insubsistencia de los puestos y el odio generalmente difundido en México contra los empleados”. Pero hay otro motivo más justo que hace odiosa a esta clase dice Mora (1984):

[...] y deprime mucho el honor de la República y es el cohecho y soborno tan generalizado en ella y tan públicamente sabido, [...] el cohecho desde el punto más elevado hasta el más bajo, desde el alcalde que despacha el más trivial proceso, hasta el ministro que por su soberana voluntad decreta una tarifa, y con sola una palabra paraliza el curso del comercio arruinado a millares de hombres; y aunque esperamos que este carácter mejorará con el tiempo, tenemos que la época es muy lejana a no ser que sobrevenga una alteración repentina, lo que no es muy probable, o que algún acontecimiento violento purgue a la administración de los humores enfermizos.¹²

Termina con una advertencia Mora (1984) que no ha sido tomada en cuenta en el siglo XIX y probablemente siga vigente su argumento. Mora (1984) “fustigó que algunos países adoptaron una visión indigesta del liberalismo e hicieron una aplicación miope al nombramiento en los cargos públicos, como

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem*, p. 96.

en México, convirtiendo a la administración pública en un campo abonado al favor, los más viles manejos y el tráfico escandaloso de los cargos. El lugar del mérito campeó el favor, y en lugar de procedimientos racionales de ingreso existieron las maquinaciones cortesanas que dotaron de puestos públicos a los aduladores y a los ingratos”.¹³

La tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros ha dado mayor fuerza a la empleomanía y convertido a la administración pública en un campo abierto al favor, las intrigas y los más indignos manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos.¹⁴

3. “Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana”, Riquelme (1837)

El primero en observar los efectos de la destrucción de la carrera administrativa, y de anticipar sus resultados onerosos para todos los involucrados, fue Luis Riquelme, quien en 1837 propuso un proyecto de pensiones voluntarias de los empleados civiles que reemplazara al Monte de Pío de Ministros, condenado a muerte.¹⁵ Lo más destacable del trabajo de Luis Riquelme es su gran sentido de previsión del deplorable futuro que aguardaba los “servidores civiles”, apenas nacido México como nación independiente:¹⁶

Riquelme diseña el primer proyecto de pensiones civiles fuera de los marcos del gobierno para el cuidado de los servidores públicos y sus dependientes, el cual juzga como el mejor y más útil para el beneficio de la humanidad, y el amparo de viudas y huérfanos. De hecho, los empleados civiles, al sufrir un descuento mensual de sus sueldos a favor del Monte Pío, “cumplen

¹³ Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, p. 40.

¹⁴ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 148.

¹⁵ Luis Riquelme, *Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la república mexicana, en beneficio de sus padres, viudas y huérfanos, herederos o legatarios*.

¹⁶ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 143.

religiosamente” su parte al exhibir su contribución con puntualidad. El gobierno, por su parte, hace que las viudas y los hijos puedan ser reducidos a la mendicidad cuando utiliza las pensiones para satisfacer las escaseces del erario público y luego no puede saldar esas pensiones.¹⁷

El sistema de pensiones diseñado por Riquelme antecede otros que más adelante serán establecidos merced a los efectos retardados de la extinción de la estabilidad de empleo. Menciona Omar Guerrero (2011) al respecto: “Luis Riquelme observa los efectos de la destrucción de la carrera administrativa, y de anticipar sus resultados onerosos, es quien propuso el primer proyecto de pensiones voluntarias de los empleados civiles que remplazara al Monte Pío de Ministros, condenado a su extinción”.¹⁸

Continuando con Guerrero (2011), el proyecto de pensiones civiles fuera de los marcos del gobierno para el cuidado de los servidores públicos y sus dependientes, el cual juzga como el mejor y más útil para el amparo de las viudas y huérfanos. Los empleados civiles, al sufrir un descuento mensual de sus sueldos a favor del Monte Pío, cumplen puntualmente su parte. “El gobierno hace que las viudas y los hijos puedan ser reducidos a la mendicidad cuando utiliza las pensiones para satisfacer las escaseces del erario público y luego no puede saldar estas pensiones”.¹⁹ Un documento relevante en la historia de las pensiones de los servidores públicos.

4. “Examen de la Organización General de la Administración Pública”, Alamán (1838)

En el desarrollo del pensamiento administrativo en nuestro país en esta etapa, destaca Lucas Alamán en su obra *Examen de la organización general de la Administración pública*, escrito en febrero de 1838,²⁰ sostenía las siguientes ideas:

¹⁷ *Ibidem*, p. 146.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la Administración pública federal en México”, *Revista de Administración Pública*, pp. 245-246.

1. Es necesaria la reforma administrativa en todos sus ramos para que el gobierno pueda afrontar con decoro sus altas funciones.
2. Los defectos e inconvenientes atribuidos a los sistemas políticos, no eran más que falta de medios para llevarlos a la práctica.
3. La puesta en marcha de toda administración es una obra ardua, trabajo prolijo y que requiere constancia, tesón, conocimientos, más bien prácticos que teóricos y, sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad.
4. Organización efectiva del ejército mexicano.
5. Formación de un sistema arreglado de hacienda y del crédito público.
6. En el ámbito de las relaciones exteriores, Alamán preveía los futuros conflictos con los Estados Unidos de América y sostenía que la frontera norte no podía resguardarse por medio de la fuerza militar, sino que era necesario establecer un sistema de colonización que diera garantías a la nación.
7. Lograr la eficiencia en nuestras relaciones exteriores mediante proyectos de tratados generales y específicos.
8. Con relación a la administración territorial proponía que era necesario señalar a los gobernadores de los departamentos, los medios eficaces para hacer efectivas sus facultades. A la vez proponía elaborar un proyecto de organización municipal en donde se explicarían las funciones de los ayuntamientos y la asignación de fondos.

Como puede inferirse, las ideas administrativas de Alamán (1838) planteaban la necesidad de integrar un sistema administrativo que fuera capaz de ordenar la función pública en función de los requerimientos administrativos de la época. A la administración pública se le concebía como una actividad de organización del Estado, sin importar el tipo de régimen político.

5. “Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847”, Otero (1847)

Mariano Otero (1847) escribe una obra relevante para el estudio de la burocracia y el servicio civil de carrera. Se trata de su célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana* en el año de 1847. Señala Otero (1847) que por “el constante desorden del gobierno se han otorgado numerosos empleos no necesarios, siguiendo recomendaciones o recibiendo presiones: se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno”.²¹

Dice Guerrero (2011) que se trata de la empleomanía y el aspirantismo expuestos tanto por Zavala en 1828, como Mora en 1837. Dos decenios después de haberse publicado el trabajo de Mora sobre la empleomanía, habida cuenta de la perpetuación de sus males en la administración pública, Mariano Otero (1847) dedicó algunas páginas a su examen célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, donde refiere el estado del país en todos sus aspectos. Explica que el constante desorden del gobierno:

[...] se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de este o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos individuos del gobierno. Asimismo, la selección de los funcionarios no ha sido por el mérito ni por la honradez, sino por recomendaciones influyentes. Se ha llegado al extremo de que en las oficinas hacendarias hay empleados que no sólo ignoran la gramática de su propio idioma y aun la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente.²²

Hacia 1847 ya se había institucionalizado el ingreso de funcionarios públicos merced al favor o la recomendación. El saldo fue que en las oficinas

²¹ Mariano Otero, *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, Obras, t. I, p. 125.

²² Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 149.

hacendarias laboraban empleados que ignoraban la gramática, y la aritmética, mal hablaban el español y no sabían escribir. Lorenzo Zavala (1847) “advirtió que en todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el número preciso de empleos para el servicio de rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados”.²³

6. “Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados”, Carbajal (1848)

Por su parte, convencido de la utilidad pública del servicio civil, así como de la posibilidad de salvarlo de su extensión, “Francisco Carbajal asumió la defensa como parlamentario decidido y erudito, exponiendo en 1848 tres puntillosos discursos a su favor, principalmente dirigidos contra Manuel Payno, cabeza visible de los enemigos de la carrera administrativa”.²⁴ Dice Guerrero (2011) que

la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos funcionarios y empleados, “como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada”. Entonces se ascendía por una gran escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Pero en los primeros años de vida independiente el servicio público fue ocupado por personas creyentes de poder ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y “que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada”.²⁵

²³ Zavala, Lorenzo de, “Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República Mexicana en el año de 1847”, *Zavala, Obras: el Periodista y el Traductor*, pp. 125-126.

²⁴ Carbajal, Francisco, “Discursos del Diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos”, “Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para Restituir a sus Destinos a los Empleados que no Siguieron al Gobierno a Querétaro”, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848.

²⁵ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, *op. cit.*, p. 144

A Francisco Carbajal se deben dos notables trabajos para la administración pública relativos a los empleados públicos. Uno sobre el asunto de la propiedad de los empleados públicos, y el otro, un plan de reforma de oficinas y empleados públicos, publicados en 1848:

Precisó que la “propiedad” significa solamente garantía de estabilidad, es decir, que los empleos así definidos son los conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obliga al empleado a no abandonar el puesto, y al gobierno a no despedirlo sin causa justificada. La propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos funcionarios y empleados, como sucedía el virreinato. Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada.²⁶

Para Guerrero (2011), Carbajal elaboró un proyecto de ley en el que propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además de que la provisión de nuevos empleos debía someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso no lo escuchó y no tomó en cuenta su propuesta.

²⁶ *Ibidem.*

Segunda etapa

(1858-1896)

En la segunda etapa, destacan cuatro obras representativas de su época. Piquero (1858) con su “Estudio de la amovilidad de los empleados”. La única obra representativa de la monarquía de Maximiliano de Habsburgo, las “Cuatro memorias sobre puntos de Administración”, de Ortigosa (1866). También La “Guía práctica del empleado en la República Mexicana”, Díaz Rugama (1887). Y, por último, de Busto (1896), “La administración pública de México”, una de las mejores obras mexicanas del siglo XIX, la cual también fue publicada en francés.

Las administraciones públicas en sus obras mexicanas comienzan a no sólo ser descriptivas de los asuntos de su ámbito público, sino que comienza a teorizarse sobre el papel de la administración pública en la formación del Estado nacional.

7. “Estudio de la amovilidad de los empleados”, Piquero (1858)

Un protagonista fue Ignacio Piquero, “un experimentado funcionario del ramo de hacienda que vivió más directamente que ninguna persona la extinción del servicio civil, pues su cargo fue precisamente de verdugo, papel que le incomodó profundamente, pues como jefe de Oficina de la Deuda Interior debía procesar su liquidación”.²⁷ Dice Guerrero (2011) que Piquero demostró con cifras el error fundamental de la supresión de la estabilidad de empleo y del Monte Pío de Ministros, cuyo saldo se convertiría en un enorme pasivo para el erario.²⁸ Al respecto se menciona:

La propiedad de empleo había significado la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación; es decir, por méritos, además de la protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aun con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria. Asimismo, significó que, de conformidad con los años de servicio, el funcionario tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaría de derecho a pensión.²⁹

Para Piquero (1856), la extinción de la estabilidad de cargo rompió un lazo contractual de antigua data. “La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público para establecer la relación de trabajo se remonta a la Recopilación de Indias, y, posteriormente, a la *Constitución de 1824*, además de las disposiciones expedidas en 1837 y 1854 que así lo habían refrendado”.³⁰ De acuerdo a Guerrero (2011), la propiedad de empleo había significado la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por mérito. Además de la protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aun con un sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria. El funcionario

²⁷ Ignacio Piquero, *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la Administración pública*, México, sin datos editoriales, 1856 y 1858.

²⁸ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 143.

²⁹ *Ibidem*, p. 145.

³⁰ *Ibidem*.

público tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaría de derecho a pensión.

8. “Cuatro memorias sobre puntos de Administración”, Ortigosa (1866)

Cabe señalar que en este periodo se produjeron obras administrativas relevantes como la de Vicente Ortigosa, *Cuatro memorias sobre puntos de administración* (1866). Ortigosa fue funcionario imperial, miembro del Consejo de Estado de Maximiliano; quien invitado por su presidente, el abogado Teodosio Lares, sale de su cómoda vida provinciana para desempeñar la tarea de otorgar congruencia y eficacia administrativa al proyecto de país, también liberal, del emperador austriaco.³¹

9. “Guía práctica del empleado en la República Mexicana”, Díaz Rugama (1887)

En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo “poca política y mucha administración”, la situación no cambió mucho, aunque mejoró el rendimiento de la Administración pública por medio del uso y aplicación de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías administrativas fueron los manuales.³² Guerrero (1984) señala que hay uno magnífico y al parecer único, el cual fue elaborado en 1887, por Alberto Díaz Rugama.³³ Se trata del primer tratado para sistematizar los principios del servicio civil de carrera en nuestro país.

El autor era un funcionario del ramo de hacienda, donde había servido durante muchos años y de su experiencia encontró deficiencias para las cuales, con su *Guía*, ofreció soluciones.³⁴ Comenta que fue testigo del nombramiento de personas incapaces, convertidos con el tiempo en “verdaderos

³¹ Carlos León Ramírez, “El diseño administrativo de un imperio”, *El diseño administrativo de un imperio*, p. 97.

³² Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública*, p. 223.

³³ Alberto Díaz Rugama, *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*.

³⁴ Alberto Díaz Rugama, “Guía práctica del empleado en la República Mexicana”, *Revista de Administración Pública*, p. 131.

parásitos”, a la vez que los elementos no eran reenumerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir su *Guía*, pensando que con este manual se facilitaría el trabajo de los funcionarios públicos.

Dos grandes apartados componen la obra: la primera parte es explicativa y abundante por lo que trata todo lo relacionado con el personal público. Al comienzo de este apartado aparece un listado bibliográfico, legislativo y documental que Díaz Rugama (1887) denomina “Biblioteca del Empleado”. En ella fija el mínimo de conocimiento exigibles a todo funcionario público: la *Constitución Política*; *Ley del Timbre*; Códigos Civil, de Procedimientos, Postal, de Comercio y de Minería; *Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos correspondientes al año fiscal en curso*; *Ley sobre facultad económica-coactiva*; algún reglamento de contabilidad, de preferencia el de la Tesorería General de la Federación; el Catálogo de Cuentas de orden y el de Presupuestos; Reglamento de Visitadores; Mapa de la República; una obra de geografía de la República; un libro de historia de la República; y un diccionario de lengua castellana. En la tabla 2, se presenta un resumen del contenido del tratado de Rugama (1887):

Tabla 2. Contenido de la Guía Práctica de Rugama

Capítulos	Descripción
Primera parte	
I. Quien está en aptitud de pretender un empleo en una oficina del gobierno federal	“Generalmente en nuestro país, se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera sí tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido”. Rugama señala que el empleado debe leer, escribir y contar; saber Gramática, Lógica, Ideología; Historia y Geografía; nociones de Economía política; conocer la Constitución Federal, con sus adicciones y reformas y legislación en general.
II. Oficinas principales del gobierno	El poder ejecutivo esta auxiliado por seis Secretarios de Estado para los seis ramos: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio. ³⁵
III. Nombramiento, despacho y toma de posesión del empleo	“En él se le dice que debe proveerse del <i>despacho respectivo</i> y que se presente a <i>tomar posesión de su empleo, previa la protesta de ley</i> ”.

³⁵ *Ibidem*, p. 134. Rugama en este apartado señala las dependencias y oficinas en cada ramo administrativo y lo que gasta en pesos y centavos (pp. 134-139).

IV. Horario de trabajo y labores	“En una prevención general la de que las horas de trabajo serán siete en las oficinas del Gobierno federal y, con efecto, poco o más o menos así están arregladas sus labores, a excepción de algunas en que se requiere a veces de mayo tiempo para trabajos excepcionales”.
V. Comunicación simple. Idem con inserción de otros documentos. Expediente.	“Se puede llamar una <i>comunicación simple</i> cuando el asunto de que en ella se trata lo es también. El nombramiento de un empleado, un acuse de recibo, una orden sencilla pertenece a ese género”.
VI. Libros de registro de correspondencia. Idem de inventario de expedientes y libro de partes	“Los libros en que se lleva el registro de la correspondencia, tanto recibida como despachada, son del más alto interés en toda la Oficina, pues facilitan el conocimiento de los negocios que se han expeditado y dan acerca de ellos una idea general permitiendo que pueda encontrarse prontamente la fecha en que fue despachada o recibida tal o cual comunicación y saber su número correspondiente”.
VII. Fianzas y anticipos, pagos de marcha, descuentos y nóminas	“Todo empleo de responsabilidad en el que se tiene el manejo de fondos, requiere que se otorgue una fianza, cuyo monto es por regla general, el duplo del sueldo que asigna a dicho empleo el presupuesto de egresos vigente”.
VIII. Pólizas, comprobantes, liquidaciones y facturas de correspondencia oficial	“Se llama <i>Póliza</i> a un documento que representa la copia de la partida asentada en el Diario de una Oficina Pagadora y al pie de la cual firma el que recibe una cantidad por cualquier título, autorizándola además el Oficial de la mesa en que se expide y uno de los Jefes de la Oficina, o los dos más caracterizados”.
IX. Cortes de caja de primera operación. Idem de segunda operación. Estados de valores	“Las oficinas en que se manejan caudales de la Federación, están obligadas a formar el día último de cada mes un corte de Caja de primera operación. Tres días después de terminado un mes y cuando ya se remiten las Balanzas de Comprobación y otros documentos, se acompaña también un corte de Caja de segunda operación que, más en detalle justifica y amplía el de primera”.
X. Consultas. Proyectos. Iniciativas	“La redacción de un documento de estos debe ser tan claro y comprobado que resalte desde luego la necesidad de lo que se pide, supuesto que ello está basado sobre exigencias naturales y de una fuerza y verdad incontestables”.
XI. Circulares. Leyes. Decretos y reglamentos	Rugama en este apartado define a las circulares, leyes, decretos y reglamentos.
XII. Promociones a otro empleo. Permutas, licencias con o sin goce de sueldo y jubilaciones	“Las promociones a otro empleo tiene su verificativo por lo mismo casi siempre, por gestiones individuales”.

Segunda parte

Abundante colección de formularios utilizados.	Modelos en uso dentro de los variados procedimientos del trabajo administrativo.
--	--

Elaboración propia con base en Alberto Díaz Rugama. “Guía práctica del empleado en la República Mexicana”, Revista de Administración Pública, pp. 131-153.

Rugama (1887) menciona que las influencias se ponen en movimiento y de un día para otro aparece un nuevo empleado, que por sí mismo se acredita la “inteligencia y la buena voluntad” para ejercer un cargo. En tanto aprende su trabajo no cumple debidamente su responsabilidad. “Generalmente —dice Rugama— en nuestro país se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera si tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido”.³⁶ “Las oficinas del gobierno se convierten así en planteles de instrucción, con perjuicio notorio para la buena marcha y expedición de sus negocios y, en la más se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones”.³⁷

La Biblioteca del Empleado —señala Rugama (1887)— es el instrumental que se debe conocer y usar, pero no basta, se requiere más. Afirma que “toda persona que desee seguir la carrera de empleado debe en mi concepto saber cuándo menos lo siguiente: leer, escribir y contar lo mejor posible; gramática, lógica e ideología; historia y geografía, principalmente del país; tener algunas nociones de economía política; conocer la Constitución Federal, con sus adicciones y reformas”.³⁸

La *Guía*, de Rugama, es un documento valioso debido a que establece las habilidades, aptitudes y conocimiento mínimos de un empleado público para que pueda ejercer el cargo que le sea asignado. La preocupación por el perfil del puesto es un tema relevante en lo relativo a la administración del personal público. En este documento se acredita la necesidad de contar con una instrucción básica y con la capacitación necesaria para que el empleado público pueda estar actualizado en sus funciones y atribuciones en el cargo.

10. “La Administración Pública de México” Busto (1896)

Emiliano Busto redacta un estudio que lleva por título *La administración pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de*

³⁶ *Ibidem*, p. 132.

³⁷ *Ibidem*, p. 133.

³⁸ *Ibidem*, pp. 149-150.

*hacienda en Francia y el establecido en México.*³⁹ Busto (1889) señala que fue elaborado en el breve lapso de seis meses y publicado poco tiempo después. Se trata de un trabajo como parte de la Exposición Mexicana en París, por lo que también fue traducida al francés.

Guerrero (1984) afirma que el grueso volumen trata de la administración hacendaria precedida por una detallada descripción de la organización administrativa porfiriana.⁴⁰ Probablemente, sea éste la primera obra de administración pública comparada escrita en ámbito de estudio de nuestro país. Sierra (1956) lo refiere como “un estudio amplio de cómo funciona la Administración pública mexicana, [...] constituye un punto de comparación y referencia para estudiar el desarrollo de la Administración”.⁴¹ Chanes (1979) lo describe como un texto donde queda de manifiesto la teoría y la práctica de la administración.⁴²

De acuerdo con Busto (1889), en el Estado el gobierno es el “alma que inspira y la administración el cuerpo que obra”, un ente que abraza directa e indirectamente todos los intereses que tengan relación con este cuerpo. Así, en tanto los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no son sino “ideas vagas, abstracciones [...] la administración, por el contrario, nos circunda por todas partes: es la realidad palpable y constituye en algún modo un ser tangible que se encuentra a cada paso y cuando se necesita penetra en nuestro hogar”.⁴³ La Administración pública para Busto (1889) debe ser concebida como: “el conjunto de los servicios destinados a ayudar bajo el impulso del gobierno, a la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos que tienen por

³⁹ Busto, Emiliano, *La Administración pública en México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889. Hay una versión más reciente: Emiliano Busto, *La Administración Pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Francia y el establecido en México*, p. 1.

⁴⁰ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública*, op. cit. p. 230.

⁴¹ Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, *Revista de Administración Pública*, p. 65.

⁴² José Chanes Nieto, “La Investigación sobre la Administración mexicana”, *Revista de Administración Pública*, p. 67.

⁴³ Emiliano Busto, *La Administración pública en México*, op. cit. p. 19.

objeto prestar un beneficio al Estado, proteger sus intereses o mantener en sus justos límites el ejercicio de las libertades públicas”.⁴⁴

Por lo que se refiere a la materia administrativa, “la administración tiene por objeto lo que atañe de cerca o de lejos al interés de la sociedad”, y abraza por extensión lo relativo a sus bienes, la seguridad individual, la fuerza pública, la moral y la riqueza nacional. La administración pública para Bustos (1889) comprende entre sus atribuciones la implantación de reglamentos generales o especiales que complementan la ley, prescribe las medidas conducentes a este propósito, ejerce, tutela, castiga delitos, reprime controversias, anula la legislación contraria al interés general, recaba los impuestos, ejecuta las obras públicas, examina las reclamaciones que le presentan, “práctica el derecho en cuestiones jurídicas”, juzga las respuestas a sus actos y protege el interés público.⁴⁵ Busto menciona al respecto (1889): “Para cumplir con estas funciones tan numerosas, como importantes y difíciles, la administración tiene a sus órdenes gran número de agentes de que dispone y a quienes nombra, exonera, instruye, vigila, estimula y castiga; y quienes, en fin traza la ruta que deben de seguir; porque la administración, en ejercicio de sus actos, no debe apartarse de las formas que determinan las leyes y reglamentos que ha dado”.⁴⁶

La obra de Busto (1889) se encuentra dividida en tres capítulos: el primero, “De la administración en general. Recursos y rentas del Estado”, en el que realiza una descripción de las seis Secretarías de Estado en México, así como de los impuestos en Francia y en México. El segundo capítulo es el relativo a los “Gastos Públicos”, en ambos países. Por último, en el tercer capítulo analiza “La contabilidad oficial y sus principios generales”, nuevamente en Francia y México. Destaca por su capacidad de resumen, el apartado relativo a la organización administrativa en México, en la que Busto (1889)⁴⁷ señala los siguientes aspectos:

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública, op. cit.*, p. 231.

⁴⁶ Emiliano Busto, *La Administración pública en México, op. cit.*, p. 19.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 29-32.

- 1) El jefe supremo de la administración en México es el Presidente de la República, quien, conforme a la Constitución política del 5 de febrero de 1857, tiene a su cargo el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo.
- 2) El presidente de la República dirige también a la administración en su conjunto, y su misión principal es asegurar en todos los estados de la República, la ejecución de las leyes federales, teniendo como colaboradores, administraciones u oficinas directivas de los diversos ramos de que está formada la administración pública.
- 3) En México, actualmente los ministerios porfirianos son seis: Relaciones Exteriores; Gobernación o Relaciones Interiores; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Hacienda y Crédito Público; y Guerra y Marina.
- 4) Juzga que la organización administrativa es perfectible, por lo cual “debieran unirse a una misma Secretaría los servicios homogéneos”, tales como: la estadística, retirada de Fomento y atribuida a Hacienda; agregadas a Justicia e Instrucción Pública, las Escuelas de Beneficencia y de Minas, ahora asignadas a Fomento; y creada una Secretaría de Correos y Telégrafos que unifique ambos servicios;
- 5) México es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución política;
- 6) En cuanto a los poderes públicos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se llama Congreso de la Unión, se halla formado por dos cámaras: la de diputados y la de senadores, compuestas de representantes, elegidos en su totalidad por los ciudadanos mexicanos;
- 7) El ejercicio del Poder Judicial se encuentra depositado en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito; componiéndose dicho órgano de once ministros propietarios, cuatro

supernumerarios, un fiscal y un procurador general, electos también popularmente y durando en su encargo seis años.

En suma, la obra de Emiliano Busto (1889) es un documento propio del régimen de Porfirio Díaz en el que se describen de manera detallada la organización, funcionamiento y legislación más relevante de la administración pública mexicana a finales del siglo XIX, además que es el primer análisis comparativo con la organización administrativa francesa. La obra contribuye no sólo a la Administración pública federal, sino también a la contabilidad, las finanzas públicas y en materia de impuestos públicos.

Tercera etapa

México posrevolucionario (1920-1970)

La tercera etapa abarca el México posrevolucionario, donde existe una efervescencia por el servicio civil de carrera y su etapa moderna, es notorio la especialización del objeto de estudio con obras teóricas, así como aquel producto de la praxis administrativa de los funcionarios públicos que dedican sus estudios a la actividad del Estado.

Por su importancia destacan las siguientes obras: “Un ideario del servicio civil”, de Alvarado (1920). El “Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas”, de Rolland (1921). La obra “El Gobierno mexicano, su organización y funcionamiento”, de Mijares (1936). El enfoque sociológico de Mendieta (1942) en su obra “La administración pública en México”. La mirada extranjera de Schaeffer (1947), “La administración pública mexicana: su historia y su estado actual”. El artículo de Lobato (1951), “La burocracia mexicana”. La excelente obra de Chellet (1955), la “Organización administrativa y política de la República mexicana”. Otra mirada norteamericana “El papel del ejecutivo en México”, de Goodspeed (1955). El artículo relevante de Sierra (1956), “Estudio de la administración pública”. El trabajo de Vidal

(1958), “Administración pública”. El primer trabajo sobre “Las relaciones humanas en la Administración pública”, de García Vidal (1958). El trabajo pionero de la “Diagnosis administrativa del Gobierno federal”, de Rodríguez, (1964). El ensayo de Martínez Cabañas (1968), relacionado con “El desarrollo de ejecutivos superiores para el servicio público en México”. Y la “Administración del sector público”, de Rodríguez (1970).

11. “Un ideario del servicio civil”, Alvarado (1920)

Señala Guerrero (2011) que no sabemos completamente qué líderes revolucionarios estuvieron interesados en el servicio civil, ni cuántos de ellos se ocuparon en usar la pluma para dar forma a sus ideas sobre el tema. Pero uno de ellos destacaba de un modo significativo. Salvador Alvarado (1920), quien entendió muy bien los problemas del personal público y las soluciones pertinentes. Por ello, expresó:⁴⁸

No puede ser mayor la desorganización administrativa del país. Cubiertos los empleos, desde ministro hasta barrendero, sin más requisito que la adhesión ilimitada al Presidente o a sus favoritos, para nada hacen falta conocimientos, aptitudes, ni honradez.

Los empleos se obtienen y conservan por recomendaciones, por compromisos políticos, por amistad, por casualidad, y en muchas ocasiones mediante bajezas e indignidades o gracias a intrigas y chismes. Ni hay exámenes, ni escalafón, ni estímulos, ni ascensos, premios ni castigos.⁴⁹

De aquí sus propuestas a favor de la profesionalización de los servidores públicos y la creación de una escuela especializada para tal efecto. Obviamente, como la “ciencia de la administración” es desconocida, en lugar de abordar los asuntos con la expedición y rapidez adoptadas en los negocios modernos, las oficinas públicas conservan los antiguos principios de rutina que remontan a la Colonia. De acuerdo con Guerrero (2011): “Por lo tanto, es

⁴⁸ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 336.

⁴⁹ Salvador Alvarado, *El problema de México*, p. 15.

preciso establecer cursos especiales sobre administración pública y servicio civil, con sus juntas de evaluación, exámenes, premios y castigos, así como seguros de vida y contra enfermedades y accidentes, que nos recuerdan las pensiones”.⁵⁰ Solo de este modo se puede evitar ascender sin las comprobaciones de una actitud adecuada para desempeñar el puesto pretendido. Salvador Alvarado (1920) fue una persona perspicaz, quien se ocupó de un modo sistemático de los problemas del país, entre otros, del servicio civil. Para Guerrero (2011): “Encuentra que no puede haber mayor desorganización administrativa en el país, principalmente porque los empleos públicos son ocupados sin más requisito que la adhesión ilimitada al presidente de la República, o bien a sus favoritos. Tampoco se exigen conocimientos, aptitudes, ni honradez”.⁵¹

También Alvarado es coautor del proyecto sobre el servicio civil en la Federación, presentado al Congreso y preparado con Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland. Está a favor de la profesionalización de los servidores públicos y la creación de una escuela especializada para tal efecto.

12. “Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas”, Rolland (1921)

También destaca la propuesta de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas (1921) de Modesto C. Rolland, en las que establece un modelo de servicio civil para las ciudades del país, con una Comisión de Servicio Civil, los requisitos para ingresar al servicio civil municipal, del tiempo dedicados al trabajo de las oficinas y dependencia de los municipios, de las licencias, de los seguros de empleados, jubilaciones, pensiones y organización de ahorros, de los ascensos, remociones, permutas, reducción o supresión de los empleados en las oficinas y cambios, entre los aspectos más importantes.⁵²

⁵⁰ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., pp. 355-356.

⁵¹ *Ibidem*, p. 356.

⁵² Modesto C. Rolland, “Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas”, en Modesto C. Rolland, *El desastre municipal en la República mexicana*, pp. 145-147.

Modesto C. Rolland tiene el mérito de publicar ese documento principal que contiene la idea primigenia del servicio civil en México, dentro de un libro referente a la vida municipal en México. Probablemente sea el primero, al respecto menciona Guerrero (2011): “Destaca en sus páginas el ‘Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas’, por motivo de testificar que el Congreso de la Unión tuvo en sus manos ese documento antes de 1921 —cuando Rolland lo publicó— y que en sus páginas el lector pueda aquilatar su indudable valor”.⁵³ Guerrero continúa con sus análisis:

Se define al servicio civil como el trabajo desempeñado en las oficinas públicas, así como por los funcionarios y empleados civiles que se nombren en el futuro de acuerdo con la ley. La idea es original, pues se refiere tanto a los actores del trabajo administrativo como al trabajo en sí. Se define y distingue al funcionario y al empleado, señalando que el primero es quien se desempeña como jefe de departamento de la administración, mientras que los segundos “dependen directa o indirectamente de los funcionarios”.⁵⁴

En el proyecto se define al servicio civil como el trabajo desempeñado en las oficinas públicas, así como por los funcionarios y empleados civiles que se nombraron en el futuro acuerdo con la Ley. Para Rolland (1921): “La idea es original, ya que se refiere tanto a los actores del trabajo administrativo como al trabajo en sí. Se define y distingue al funcionario y al empleado, señalando que el primero es quien se desempeña como jefe de departamento de la administración, mientras que los segundos dependen directamente de los funcionarios”.⁵⁵

Destaca de un modo muy singular el proyecto de establecer “escuelas administrativas” para la impartición de cursos necesarios para el desempeño de los cargos del servicio civil. Correspondiendo a la Comisión del Servicio Civil determinar los programas, los exámenes y la veracidad de los certificados expedidos por los planteles.

⁵³ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, *op. cit.*, p. 356.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 357.

⁵⁵ Modesto C. Rolland, “Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas”, *op. cit.*, p. 31.

13. “El Gobierno mexicano, su organización y funcionamiento”, Mijares (1936)

La obra de José Mijares Palencia, publicada en 1936, es un valioso texto, el único que se conoce sobre la Administración pública cardenista.⁵⁶ Mijares Palencia nació en Villahermosa, Tabasco. Estudió en el Colegio Militar de Chapultepec, dedicándose a la milicia, actividad en la que alcanzó el grado de general brigadier. Ocupó, entre otros cargos, la gubernatura del estado de Puebla (1933-1937). Es autor también de *Los problemas del estado de Puebla en conexión con la próxima sucesión gubernamental* (1932).

Para Sierra (1956), el título de la obra es ambicioso, ya que se concreta a la estructura formal, es decir, la jurídica de los poderes que integran el Gobierno mexicano. “No obstante, implica ya un esfuerzo por sistematizar el problema”.⁵⁷ El autor dedica su libro al presidente Lázaro Cárdenas y relata que le llevó dos años de intensa investigación y profundo estudio,⁵⁸ buscando exponer la organización administrativa del gobierno mexicano:

Este trabajo es una sencilla aportación literaria de índole técnica-descriptiva, producto de la sincera animación de colaboración real y modestamente para que nuestro pueblo cuente con un medio informativo, amplio y completo, de lo que en sí es el gobierno mexicano, su organización y funcionamiento, complementado de esta manera las nociones que acerca del mismo se adquiere en la aulas escolares, por el frecuente trato de negocios de las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas.⁵⁹

⁵⁶ José Mijares Palencia, *El Gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, 1976 (1936).

⁵⁷ Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, *Revista de Administración Pública*, p. 65.

⁵⁸ José Mijares Palencia, *El Gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, *op.cit.*, p. 12. Dice Mijares Palencia: “Esta obra es el resultado de más de dos años de intensa investigación y estudios concienzudos y en la preparación de su texto, el autor ha deseado cumplir con dos propósitos fundamentales, que son: hacer de ella un trabajo expositivo y didáctico, que sirva de pauta acerca de la organización y funcionamiento del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁵⁹ José Mijares Palencia, *El Gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, *op. cit.*, p. 14.

Mijares Palencia (1936) tuvo el acierto de realizar una versión en inglés que contribuyó probablemente a difundir su obra en países anglosajones. El libro está compuesto de 24 capítulos, divididos conforme la separación de poderes; por primera vez se comprende el estudio de nuevos organismos públicos tales como: la Universidad Nacional Autónoma de México y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, así como la organización política denominada Partido Nacional Revolucionario. Al respecto puede verse la tabla 3.

Tabla 3. Contenido de la obra de Mijares Palencia

Temas centrales	Capítulos y contenidos
Poder Ejecutivo	I. Presidencia de la República
	II. Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación.
	III. Secretaría de Relaciones Exteriores
	IV. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
	V. Secretaría de Guerra y Marina
	VI. Secretaría de la Economía Nacional
	VII. Secretaría de Agricultura y Fomento
	VIII. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
	IX. Secretaría de Educación Pública
	X. Departamento del Trabajo
	XI. Departamento Agrario
	XII. Departamento de Salubridad Pública
	XIII. Departamento Forestal y de Caza y Pesca
	XIV. Departamento de Asuntos Indígenas
	XV. Departamento de Educación Física
	XVI. Departamento del Distrito Federal
Poder Legislativo	XVII. Congreso de la Unión
	XVIII. Cámara de Senadores
	XIX. Cámara de Diputados

Poder Judicial	XX. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Sistema Judicial
	XXI. Procuraduría General de la República
	XXII. Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales
Capítulos complementarios	Beneficencia pública
	Universidad Nacional de México
	Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro
	Partido Nacional Revolucionario
Capítulo final	De la Ley de Secretarías de Estado

Elaboración propia con base en José Mijares Palencia, El Gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento, 1976 (1936).

Se trata de un documento descriptivo sin pretensiones doctrinarias, pero que permite ciertas extrapolaciones que nos acercan al concepto de administración pública expuestas por el autor.⁶⁰ La obra está orientada a complementar las nociones administrativas que se adquieren en las aulas escolares, o bien, en el trato cotidiano de los empleados de las oficinas públicas y por la participación ciudadana en las actividades cívicas.⁶¹

La descripción orgánica y funcional del Gobierno mexicano que realiza Mijares Palencia (1936) se enriquece especialmente con la descripción de la Administración pública federal de 1921 a 1936. La obra constituye un antecedente importante para conocer el proceso evolutivo de nuestras instituciones, comprender su situación actual y planear su mejoramiento administrativo.

Guerrero (2000) menciona que el trabajo de Mijares Palencia se caracteriza por estar en una época en que la Revolución llega a su clímax, no habiendo un texto que reseñara la organización de la Administración pública.⁶² Si bien está desprovista de carácter doctrinario, la obra es indispensable para quienes deseen conocer la estructura administrativa y las funciones de las dependencias y entidades que integraban la administración pública

⁶⁰ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, op. cit. p. 304.

⁶¹ Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, p. 239.

⁶² *Ibidem*.

de aquellos días. Material útil para comprender la organización, funciones y atribuciones de los tres Poderes de la Unión en la época posrevolucionaria.

14. “La administración pública en México”, Mendieta (1942)

De acuerdo a Pardo (2005), en 1942:

Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación del Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con dicho campo. Este proyecto se materializó años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.⁶³

Al respecto:

Mendieta y Núñez (1942) apunta que durante la presidencia de Abelardo Rodríguez es cuando se dio el primer paso a favor de un servicio civil de carrera mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en abril de 1934. Con base en ese acuerdo, Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. No obstante, el Estatuto tuvo otro antecedente: un proyecto redactado en el (PNR), en el Instituto de Estudios Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez, su director. Propone concretamente la creación del Instituto de Administración Pública, que tenga además “ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas”. Este Instituto debería ser establecido a juicio del autor por la Ley de Servicio Civil.⁶⁴

⁶³ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, pp. 603-604.

⁶⁴ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública*, p. 332.

La administración pública en México, de Lucio Mendieta y Núñez, fue la obra más importante en México durante la época contemporánea.⁶⁵ Mientras que para Sierra (1956), la importancia de este libro radicaba en que el tema de la administración pública se trataba con preocupación científica.⁶⁶ Para Guerrero (2011):

A Lucio Mendieta y Núñez se debe el primer estudio sobre el servicio civil mexicano. En sus páginas es patente que, dentro del ambiente mundial de mediados de la década de 1930, el movimiento obrero abrazó la definición de empleado público como trabajador del Estado, y se llegó entonces también a la acertada conclusión de que es un asalariado.

Una pieza maestra del proyecto es un plantel para la formación profesional de los servidores públicos. Se trata del Instituto de Administración (IAP), diseñado para funcionar con independencia de las comisiones de servicio civil, cuyas tareas serían estudiar los problemas de la burocracia y proponer al Ejecutivo federal las reformas convenientes; establecer el perfil de las carreras administrativas e integrar sus planes de estudio; organizar y dirigir las academias de administración pública para la impartición de cursos de especialización no incluidos en la Universidad Nacional ni en entidades docente oficiales; y controlar la tramitación burocrática con relación al público. En fin, sería una escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos.⁶⁷

A Lucio Mendieta y Núñez (1942) se debe el primer estudio sobre el servicio civil mexicano, hasta donde sabemos. “En sus páginas es patente que, dentro del ambiente mundial de mediados de la década de 1930, el movimiento obrero abrazó la definición de empleado público como trabajador del Estado, y se llegó también a la acertada conclusión de que es un asalariado. El Estado, en sus funciones meramente de administración pública, organiza los servicios públicos de la comunidad para atender problemas generales,

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre administración pública en México”, *Revista de Administración Pública*.

⁶⁷ Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, op. cit., p. 363.

motivo por el cual las relaciones con sus empleados son empleados diferentes a las de la empresa privada con los suyos”.⁶⁸

15. “La Administración pública mexicana: su historia y su estado actual”, Schaeffer (1947)

Existen aportaciones de estudiosos extranjeros que escribieron sobre la Administración pública mexicana. En la revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (enero-febrero de 1955) fueron publicados tres importantes trabajos. El primero se refiere a las *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano* de William Ebenstein (1955).⁶⁹ La segunda corresponde a Stephen Goodspeed denominada *El papel del ejecutivo en México*, publicada en el mismo año de 1955.⁷⁰ La tercera contribución de un extranjero al estudio de la Administración pública mexicana y la más importante fue el trabajo de Wendell Karl Gordon Schaeffer, quien escribe *La Administración pública mexicana* en 1955.⁷¹

Se trata de un estudio de mayor envergadura, la tesis que realizó Wendell Schaeffer de la Universidad de Berkeley, para obtener el grado de doctor en ciencia política.⁷² Tiene como tesis principal explicar la falta de coordinación y dirección centrales “que impiden el desarrollo de un sistema administrativo eficaz” en el país. Al respecto menciona:

Sin embargo, México carece de un sistema administrativo capaz de llevar al cabo, efectivamente, programas gubernamentales de gran envergadura. La inestabilidad del Poder Ejecutivo y la tradición del gobierno personalista en

⁶⁸ *Ibidem*, p. 364.

⁶⁹ William Ebenstein, “Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*.

⁷⁰ Stephen Goodspeed, “El papel del ejecutivo en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*.

⁷¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer, “La administración pública mexicana”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*.

⁷² Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre Administración Pública en México”, *op. cit.*, p. 65.

quienes lo ocupan han originado prácticas administrativas que fragmentan la responsabilidad, duplican la autoridad y exageran la importancia de la lealtad personal como cualidad esencial para nombrar funcionarios. La falta de coordinación y dirección centrales, y la difundida incompetencia que acarrear tales prácticas impiden el desarrollo de un sistema administrativo eficaz. La planeación fiscal casi no existe. La formulación del presupuesto sigue siendo un trabajo mecánico que se relaciona muy poco con la elaboración de los programas de gobierno. El problema del personal se complica por la frecuencia de los cambios en las más altas jerarquías, combinados con la inflexibilidad de los sindicatos de servidores públicos en la base. La falta de una supervisión fiscal hace posible el peculado y el mal uso del puesto en todos los niveles de la administración.⁷³

Para desarrollar este análisis, Gordon Schaeffer realizó un estudio histórico partiendo de la herencia administrativa de México y demostrando que el siglo XIX careció de una administración pública sólida y profesional, que se preocupara por los problemas del país. Por el contrario, llegada la *ola de la revolución* es el momento en que se sentaron las bases para una administración pública efectiva del nuevo Estado mexicano, con fines y propósitos distintos al régimen anterior, que prefirió al capital extranjero y al gran empresariado ligado a las prebendas de Porfirio Díaz.⁷⁴ El autor argumenta que el principal instrumento para el cambio en la administración pública mexicana fue la *Constitución de 1917*, la que permitía el control administrativo del Estado amparado en un fuerte Poder Ejecutivo.

16. “La burocracia mexicana”, Lobato (1951)

Guerrero (1985) señala que en la revista *Economía* (octubre de 1951) se publicó un interesante artículo: “La burocracia mexicana”.⁷⁵ Su autor, el economista

⁷³ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración pública mexicana*, op. cit., p. 211.

⁷⁴ Jesús Méndez Reyes, “La administración pública de México, antes y después de la Revolución”, *La Administración pública mexicana*, p. V.

⁷⁵ Ernesto Lobato, “La burocracia mexicana”, *Revista de Economía*, pp. 307-312.

Ernesto Lobato (1951) realizó un trabajo a partir de los planteamientos originales de Lucio Mendieta y Núñez. Guerrero (1985) menciona al respecto:

El artículo de Lobato (1951) ilustra el desarrollo de la burocracia a principios de 1950, toda vez que sus representaciones cuantitativas aportan datos importantes. Por ejemplo, señala que en la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había 52 154 plazas en 1933. Estas crecieron hasta 130 953 en 1950, es decir, aumentó dos veces y media su cantidad en 17 años. Cabe señalar que la burocracia era importante, en la época del trabajo de Lobato, quien nos dice que la centralización de la administración pública no tiene freno y, según se puede sospechar, seguía acompañada por el aspirantismo y la empleomanía. Vicios que no han sido eliminados en su totalidad de la administración pública actual, a pesar de los avances en el servicio profesional de carrera.⁷⁶

Según Lobato (1951), la burocracia está caracterizada por “la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza y por las distintas circunstancias económicas y culturales de los individuos que laboran en ella. Aunque dentro de la clase media, la burocracia es uno de los sectores que se distinguen con mayor facilidad”.⁷⁷ Un primer intento de describir a la burocracia mexicana en su entorno y su cultura administrativa.

La burocracia es un campo de estudio compartido por la Sociología, la Economía, la Ciencia Política, así como por la Administración pública, la cual es la responsable de la *cosa pública*. En particular, a la disciplina le interesa mejorar los métodos y técnicas gubernamentales de organización, funcionamiento y otorgamiento de los servicios públicos.

El artículo de Lobato (1951) ilustra el desarrollo de la burocracia a principios de 1950, toda vez que sus representaciones cuantitativas aportan datos importantes. Por ejemplo, señala que, en la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, había 52 154 plazas en 1933. Éstas crecieron hasta 130 953 en 1950, es decir, aumentó dos veces y media su cantidad en 17 años. Omar Guerrero enfatiza al respecto (1985):

⁷⁶ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública*, op. cit., p. 339.

⁷⁷ *Ibidem*.

“[...] podemos concluir que la burocracia federal mexicana tiende a crecer con mayor rapidez que nuestra población ocupada en tareas productivas y aumentar relativamente su importancia numérica dentro de la misma”.⁷⁸

Esta conclusión de Lobato (1951), se basa en el testimonio que, de acuerdo al censo de 1940, del 30 % que era la población económicamente activa, la burocracia representaba el 1.47 %; pero al comparar estas cifras con el censo de 1950, se sabe que la población económicamente activa aumento 31 % en tanto que la burocracia, dentro de ella, lo hizo en un 52 %. No obstante, Sierra (1956) comenta que es el propio Lobato quien señala que no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integraban la administración pública mexicana.⁷⁹

Al respecto, asume Guerrero (1984) que la burocracia era importante, en la época del trabajo de Lobato, quien nos dice que la centralización de la administración pública no tiene freno y, según se puede sospechar, seguía acompañada por el aspirantismo y la empleomanía.⁸⁰ Vicios que no han sido eliminados en su totalidad de la administración pública actual, a pesar de los avances en el profesionalización de los servidores públicos.

17. Organización administrativa y política de la República mexicana, Chellet (1955)

La obra de Roberto Chellet Osante *Organización administrativa y política de la República mexicana* fue publicada en 1955.⁸¹ El autor refiere que desde 1940 se funda la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se preparaba tanto a los funcionarios de la misma, como a las personas interesadas en ingresar a ella. Menciona un curso permanente, impartido con los títulos de derecho administrativo, administración pública u organización administrativa, pero cuyo contenido ha sido invariablemente la actividad administrativa del Estado.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 312.

⁷⁹ Catalina Sierra Casaus, “Estudios sobre Administración Pública en México”, *op. cit.*, p. 64.

⁸⁰ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública*, *op. cit.*, p. 339.

⁸¹ Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República mexicana*.

Como profesor, Chellet (1955) preparó el libro para mejorar su enseñanza y la propia Academia de Capacitación tuvo el acierto de publicarla. A ello se debe su redacción sencilla, desprovista de tecnicismos y “ajeno a toda discusión doctrinaria”, que trata de presentar una panorámica general de la esfera de la acción administrativa.⁸²

Pero ante la imposibilidad de dar una idea siquiera aproximada de la función administrativa, sino se le enmarca y coordina con las demás funciones del Estado; y ante la dificultad de entender la naturaleza, régimen y teleología de la administración pública, estudiados aisladamente, sin referirlos al sistema general de organización pública de un país, se ha estimado necesario en algunos lugares, trazar un esquema de la organización política de México, así sea en sus lineamientos más indispensables.⁸³

El contenido de la obra es completo, sistemático y muy bien presentado para los objetivos que se propuso el autor, consta de doce capítulos, subdivididos en secciones y materias ampliamente desarrolladas por el autor, al respecto puede verse la tabla 4:

Tabla 4. Contenido de la obra de Roberto Chellet Osante

Capítulo	Descripción
Estado mexicano	Territorio; b) Población; c) Gobierno.
II. Atribuciones del Estado	a) Solución totalitaria (estatismo); b) solución individualista (liberalismo); c) intervencionismo moderado (régimen del Estado mexicano); doble fin del Estado; proteger derechos; ayudar intereses.
III. La Unión Federal	a) Época anterior a la Conquista; b) época colonial; c) época de México Independiente; d) diferencia entre la integración política de la Unión Norte-Americana y la Unión Mexicana.
IV. Poder Legislativo	1) Poder Constituyente; 2) Congreso Federal; 3) Cámara de Diputados; 4) Cámara de Senadores; 5) La Comisión Permanente.

⁸² *Ibidem*, p. 5.

⁸³ *Ibidem*, p. 6.

V. Poder Ejecutivo o Administrativo	Sección I: el presidente federal; sección II: secretarías y departamentos de Estado; sección III: departamentos administrativos; sección IV procuraduría general de la república; sección V: tribunales administrativos.
VI. Organización administrativa descentralizada	Clasificación por materia, de los establecimientos públicos descentralizados; breve estudio de algunos de los más importantes establecimientos públicos descentralizados.
VII. Auxiliares de la administración	Notarios públicos; corredores; agentes aduanales.
VIII Poder Judicial Federal	a) Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) Tribunales Unitarios de Circuito; c) Tribunales Colegiados de Circuito; d) Juzgados de Distrito; e) Jurado Popular Federal.
IX. Burocracia	Generalidades; burocratismo; distinción entre funcionarios y empleados; Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado; responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos.
X. Los Estados federados	Integración; requisitos; poderes públicos; facultades; prohibiciones; organización.
XI. Territorios federales	Concepto; gobierno; organización.
XII. El municipio	Época colonial; siglo XIX; organización actual.

Elaboración propia a partir de Chellet Osante. Organización administrativa y política de la República mexicana, pp. 5-6.

El capítulo primero estudia al Estado mexicano, incluyendo el territorio y su división política, la población ciudadana, entre otras, así como al gobierno en su carácter democrático, representativo y federal. En el segundo aborda las atribuciones del Estado, en el cual diserta sobre el totalitarismo, el individualismo y el intervencionismo. El tercero tiene como objeto explicar el régimen federal, en el que trata su historia. El capítulo cuarto aborda el poder legislativo, en tanto que el octavo se relaciona con el poder judicial. El resto de los capítulos se refieren a la administración pública y se tratan por separado.

El capítulo quinto sobre la Administración pública federal es el más amplio. Comienza con el examen del cargo de presidente de la República y, posteriormente, va describiendo cada una de las Secretarías de Estado. Define el cargo en los siguientes términos: “Presidente de la República. Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, se halla un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es

electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto”.⁸⁴

Chellet (1955) señala que, aunque este poder recibe el nombre de Ejecutivo, no se piense que todos los actos que realiza son de simple ejecución, puesto que actúa aún en casos en que no exista ley por ejecutar, como se menciona a continuación: “Actos Administrativos.- La actividad fundamental de este Poder es la administración, a cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y en otras desborda ésta, adoptando medidas de convivencia ocasional o de prudente gestión”.⁸⁵

Además de señalar los actos administrativos, el autor sostiene que existen también los actos políticos, como son la convocatoria del Poder Legislativo, la firma de tratados internacionales y la declaración de guerra, entre otros: “Actos políticos. [...] Se ha distinguido, con razón, la función política o de gobierno de la función administrativa. Una y otra tienden a la realización de los fines del Estado, pero la función de gobierno atiende al supremo interés del Estado, considera a éste en su unidad y totalidad, mientras que la función administrativa se limita a cuidar de los asuntos corrientes del público”.⁸⁶

Para Chellet (1955), el régimen administrativo, en nuestro país,⁸⁷ se encuentra caracterizado por los siguientes perfiles:

- a) Las funciones administrativas se hallan concretadas en su mayor parte, en manos del Poder Ejecutivo. Este poder goza de una situación que le permite ejecutar sus actos por sus medios propios, sin necesidad de acudir a tribunales específicos.

- b) Los funcionarios administrativos, sujetos a las órdenes de sus superiores jerárquicos, se rigen por leyes especiales distintas a las que regulan los derechos y deberes de los empleados particulares.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 53.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 55.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 57.

c) Para evitar o corregir ciertos actos irregulares de la administración, existen tribunales administrativos especiales, separados de la jurisdicción ordinaria, a los que corresponde la función de reformar o anular los actos administrativos contrarios a la ley.

En el apartado que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pone gran énfasis tanto en la organización administrativa, como en las finanzas públicas, que comprenden ingresos, egresos, crédito público, deuda pública interior y exterior.⁸⁸ Asimismo, trata acerca de los departamentos propiamente administrativos de entonces, y de otros organismos administrativos con marcada función jurisdiccional: Tribunal Fiscal de la Federación; Tribunal de Arbitraje; Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; Tribunales de Justicia Militar; y Tribunales para Menores Delincuentes.

También analiza, en el capítulo sexto, a la “organización administrativa descentralizada” y completa esta parte, en el capítulo séptimo a lo que llama “auxiliares de la administración” como son los notarios, corredores y agentes aduanales. Hay un capítulo destinado a la burocracia, aunque difiere del trabajo sociológico de Mendieta y Núñez (1942). Por último, en los tres últimos capítulos posteriores, el autor desarrolla el tema de la administración de las entidades federativas, los territorios federales y el municipio.

En suma, la obra de Chellet (1955) resulta de interés, aunque de propósitos modestos, mucho se desprende de su contenido, debido a que representa un paso adelante en el estudio de la administración gubernamental. Al autor, le preocupa fundamentalmente la situación jurídica y administrativa de los trabajadores del Estado. Se trata de un trabajo descriptivo de la administración pública mexicana en la que puede observarse una preocupación seria para mejorarla.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 89.

18. El papel del ejecutivo en México, Goodspeed (1955)

Stephen Goodspeed escribió el libro *El papel del ejecutivo en México*, publicada en 1955.⁸⁹ Para este autor norteamericano, “es indudable que en México la figura presidencial es predominante. Su análisis comprende, en nuestro entender, dos fenómenos íntimamente relacionados: el cargo del jefe del ejecutivo y el gabinete presidencial”.⁹⁰

Goodspeed (1955) divide su análisis en estas dos funciones. En materia del Ejecutivo Federal afirma que

el cargo de jefe del ejecutivo constituye el centro del poder más importante en la organización política del Estado mexicano: pero es, también la cumbre del mundo social es la medida que, como cabeza del Estado, tiene también a su cargo el liderazgo de la sociedad en su conjunto. El presidente, en la época posrevolucionaria, ha contado con la identificación de poderes formales y poderes reales. La Constitución del 17 le ha otorgado poderes extraordinarios, que le han permitido gobernar el país en todas las ramas de la vida social; no sólo ha tenido el gran caudal de poder ejecutivo que le señala la Carta de 1917, sino que a su vez se ha convertido en el juez supremo y el legislador principal.⁹¹

En el presidencialismo mexicano, hay un desplazamiento y sustitución del judicial y el legislativo; esto implica una concentración de poderes. En México, el presidente concentra los poderes fundamentales del Estado. El presidente mexicano ostenta poderes políticos, legislativos, jurisdiccionales y poderes ejecutivos. A continuación, en la tabla 5, se resumen dichos poderes:

⁸⁹ Stephen Goodspeed, “El papel del ejecutivo en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 20.

⁹¹ *Ibidem*.

Tabla 5. Funciones del poder ejecutivo según Goodspeed

Poderes	Descripción
Poderes políticos	En México como Estado bonapartista con régimen gubernamental presidencialista, la función política es conducida esencialmente por el jefe del ejecutivo. Toca al presidente definir y accionar la política general del país y establecer las medidas conducentes para llevar a cabo. Así los poderes judicial y legislativo sólo actúan políticamente en función del ejecutivo.
Poderes legislativos	La presidencia tiene una gran variedad de facultades legislativas: iniciativas de ley, promulgación de ley; publicaciones de ley; veto de la ley; legislación de diversas materias; atribuciones reglamentarias; contratos colectivos de trabajo, y relaciones de otros poderes. Como promulgador, el presidente hace aplicable a la ley; enlaza el momento de la concepción formal al de la ejecución real. Al mismo tiempo que el ejecutivo hace a la sociedad del conocimiento del texto legal, lo autentifica, lo cual, derivado en la publicación, permite al presidente comprometer el poder del Estado para llevar a la práctica el contenido de la ley.
Poderes judiciales	El Presidente no sólo es el principal legislador; también es el juez supremo. Aunque su función jurisdiccional se da por excepción, tiene una gran variedad de actividades, por cuanto ejerce en una variada gama de esferas sociales: tributación, trabajo, materia agraria, arbitraje en relación con los trabajadores del Estado y responsabilidad de los funcionarios públicos. Hay tres situaciones en las cuales se manifiesta con total plenitud el poder presidencial como juez supremo: la amnistía, el indulto y la aplicación del artículo 33 constitucional.
Poderes ejecutivos	El Presidente tiene su función esencial en el ejercicio de los poderes ejecutivos, ya que el cargo presidencial implica el depósito de la administración pública en el propio poder ejecutivo. Los poderes ejecutivos, como las facultades legislativas, son variadas: van de las atribuciones legales para aplicar leyes, a la práctica concreta de diversas materias, a saber: nombramiento de funcionarios y empleados; recaudación de impuestos; gasto público; funciones militares; relaciones internacionales; actividades económicas; funciones policiales; declaración de guerra; expulsión de extranjeros indeseables; y actividades extraordinarias (calamidades públicas y suspensión de garantías).

Elaboración propia con base en Stephen Goodspeed, "El papel del ejecutivo en México", Problemas Agrícolas e Industriales de México, pp. 20-25.

Para Goodspeed (1955), en el caso de México, el tránsito del Estado liberal al estado bonapartista provoca condiciones similares. Como puede apreciarse en el basamento formal de la Administración pública mexicana del siglo XIX, quedó clara y situada en el ejecutivo desde la formación del México independiente en 1821. En la época de Díaz, que coincide con la última etapa

del Estado liberal, se fincan las bases de un régimen político fuerte. Pero es la Revolución de 1910 la que crea los cimientos no sólo del fortalecimiento del régimen político, sino también para la unidad de la política y la administración en un cargo presidencial igualmente fortalecido. El Estado mexicano posrevolucionario es el forjador de la Administración pública moderna, como se le conoce hasta nuestros días.⁹²

19. “Estudio de la Administración pública”, Sierra (1956)

El artículo de Catalina Sierra Cassaús, publicado en el primer número de la *Revista de Administración Pública* en el año de 1956, representa uno de los documentos más representativos del campo disciplinario porque se trata de una especialista en la Administración Pública, no en el derecho, la economía, la sociología o la ciencia política como sucedía a mitad del siglo XX en México. Inicia su argumentación con las siguientes palabras: “Aún después de aceptada universalmente como ciencia con técnica propia, el crecimiento de las demandas de la realidad ha sido tan rápido que la solución científica se ha rezagado en numerosas ocasiones. En México ese atraso ha sido más considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas”.⁹³

Sierra (1977) afirma que, desde el punto de vista histórico, la Administración pública mexicana nace con la fuerte e ineludible impacto que le deja la herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa, para que finalmente, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerce mayor influencia. México añade, a todo el mosaico heredado, su aporte propio que en algunos campos lo colocan en posición progresista y en otros los mantiene en anacrónico retraso, lo que hace una de nuestras más conocidas características.⁹⁴

⁹² *Ibidem*, p. 25.

⁹³ Catalina Sierra Casasús, “Estudios sobre la administración pública en México”, *op. cit.*, p. 61.

⁹⁴ *Ibidem*.

Esta postura contrasta con otro trabajo de Solano (1959) también aparecido en la revista de *Administración Pública* en 1959, que se enfoca a los asuntos propios del derecho administrativo. Señala este autor, que existen tres materias: primero, el estudio del procedimiento netamente administrativo (la relación entre el particular y la administración); segundo, el estudio de la actividad jurisdiccional de órganos administrativos con la autonomía necesaria para que, sin serlo, sean considerados como tribunales llamada justicia administrativa. Y tercero, el estudio de los problemas que plantean las contiendas de los particulares con la administración, decididas por los órganos jurisdiccionales, materia que constituye lo contencioso administrativo.⁹⁵

El trabajo de Sierra (1956) es un artículo propiamente de administración pública donde el derecho administrativo tiene una connotación separada del campo disciplinario. Cabe destacar en esa época una iniciativa del recién formado Instituto de Administración Pública en México, que Rodríguez (1956) señala en los siguientes términos: “El Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública ha adoptado la iniciativa de promover el establecimiento de una Escuela de Administración Pública en nuestro país con la idea de formar los futuros funcionarios del gobierno y los cuadros de técnicos en organización y administración pública. Se han iniciado los estudios para crear este centro de formación educativa en presencia de las necesidades específicas de la administración gubernamental de México”.⁹⁶

20. “Administración Pública”, Vidal (1958)

En la revista *Cuestiones Nacionales* en su número 9, Ernestina Vidal publicó un artículo denominado “Administración pública” en 1958. El artículo se divide en cuatro partes. En la introducción realiza una vinculación del papel del Estado y la Administración pública mexicana.⁹⁷

⁹⁵ Delfino Solano Yáñez, “La Administración pública en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 115.

⁹⁶ Álvaro Rodríguez, “La formación de los funcionarios públicos”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 503.

⁹⁷ Ernestina Vidal, “Administración pública”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), pp. 537-547.

No se concibe que un sistema efectivo de Administración Pública pueda permanecer ajeno o haga caso omiso de las necesidades de una mejor distribución del ingreso nacional, o de las tareas relacionadas con la Educación Pública, de la ampliación de vías de comunicación, etc., puesto que semejantes omisiones son la causa misma de los males que el país sufre.

Un sistema efectivo de Administración Pública necesariamente tendrá que estar basado en una política de ampliación de las oportunidades económicas y sociales, de la democracia y de las libertades humanas.⁹⁸

En 1959, apareció el número 9 de la revista *Cuestiones Nacionales*. Sus editores, Jorge Echaniz y Emilio Mújica, dedicaron la edición a la administración pública y con ese título, Ernestina Vidal elaboró el artículo correspondiente.⁹⁹ Cabe señalar que también existe de Vidal, un artículo relativo a la relación existente entre la planeación y la reforma administrativa, publicado en 1964 en la *Revista de Administración Pública (RAP)*.¹⁰⁰

Por lo que se refiere al artículo sobre la Administración pública, Vidal (1959) señala que la característica moderna de los gobiernos es su especialidad de funciones, ya se trate de países desarrollados, como de países subdesarrollados. Tales funciones exigen una “maquinaria administrativa cuidadosamente estudiada”. La autora está consciente de la preeminencia del poder ejecutivo en detrimento de los otros dos poderes, y con ello, de la importancia de la administración pública dependiente del primero. La administración pública es definida por Vidal (1959) como un instrumento para alcanzar los fines del Estado, a saber, el orden público, la educación general, la protección contra la insalubridad, entre otras funciones.¹⁰¹

El ámbito de la problemática de la Administración pública gira en torno a la elaboración y coherencia de programas, coordinación de sus dependencias, reorganización de las oficinas y establecimiento de nuevos procedimientos al trabajo gubernamental, como se menciona a continuación:

⁹⁸ *Ibidem*, p. 538.

⁹⁹ Ernestina Vidal, “Administración pública”, *Cuestiones Nacionales*. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal (Autores mexicanos)*.

¹⁰⁰ Ernestina Vidal, “Planeación y reforma administrativa”, *Revista de Administración Pública*.

¹⁰¹ Ernestina Vidal, “Administración pública”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (autores mexicanos)*, pp. 537-547.

La aplicación de los principios de la administración pública debe estar sujeta a las circunstancias económicas y sociales, porque aun en países altamente desarrollados su inclusión exige la reforma de la organización administrativa, pues no es concebible una administración pública ajena a las condiciones sociales de un país, a los problemas de la distribución del ingreso y la educación pública por mencionar solamente algunas de las circunstancias que influyen en ella.¹⁰²

Vidal (1959) sostiene que en un país como México, la intervención estatal en la vida económica está más que justificada. Nuestro país ha progresado económicamente después de la Revolución, sobre todo a partir de 1920. Sin embargo, señala la autora que no hay que olvidar que la pobreza no ha sido abatida y persisten aún graves problemas. Ésta es una condición insoslayable cuando se trata del estudio de la administración pública. Dentro del realismo en que se mueve la autora, e incluso partiendo de que la base del estudio de la administración pública descansa en la división de poderes, cabe agregar la preeminencia presidencial: “sin embargo, en nuestra realidad nacional es innegable el predominio del poder ejecutivo sobre la acción de los otros dos”.¹⁰³

En el segundo apartado, realiza un análisis de las secretarías y departamentos de estado y de los organismos descentralizados y de participación estatal existentes en ese momento. En el tercer apartado, realiza una propuesta de formulación de un programa de gobierno, en un esquema de organización a nivel presidencial y a nivel secretarial. Concluye con varias propuestas, entre las que destaca la siguiente:

Conviene, además, realizar un estudio del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, con objeto de incorporar en él, en forma definitiva, los principios básicos para una correcta administración de personal. Debe incluirse en dicho estatuto al personal de confianza, por lo menos hasta el que cubre los puestos de Jefes de Oficina, a fin de proporcionar una mayor garantía de seguridad y para reducir los puestos de confianza al mínimo indispensable.¹⁰⁴

¹⁰² Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública*, op. cit., p. 346.

¹⁰³ Ernestina Vidal, “Planeación y reforma administrativa”, op. cit., p. 11.

¹⁰⁴ Ernestina Vidal, “Administración pública”, op. cit., p. 547.

Vidal (1959) elabora un adecuado análisis de la situación administrativa del país, relativo a problemas de organización y coordinación, así como a la falta de continuidad en los programas gubernamentales, por lo que, luego de un penetrante diagnóstico de la condición vigente en la Administración pública mexicana, hace una serie de propuestas concernientes a la reforma de la Administración pública.

En sus conclusiones, Vidal (1959) propone la creación de una escuela de administración pública, así como el establecimiento de sistemas de capacitación para los trabajadores del gobierno. una nueva ley orgánica de las secretarías de estado se hace necesaria y, como corolario, la creación de un órgano asesor del presidente de la República, que le informe la problemática de la administración pública y les proponga las posibles soluciones a los problemas administrativos. Destaca de esta autora la crítica a la administración pública mexicana y los problemas que enfrentaba en ese momento, pero sobre todo deben considerarse sus propuestas para modernizarla. En la historia de la Administración pública mexicana y del análisis del papel de la burocracia este artículo es una importante aportación a nuestro tema de estudio.

21. “Las relaciones humanas en la administración pública”, García Vidal (1958)

Antonio García Valencia elaboró, poco después en 1958, un estudio pionero en el campo especializado de la ciencia administrativa: las relaciones humanas en la organización administrativa.¹⁰⁵ Su libro es útil no sólo para mejorar el aprendizaje sobre la administración pública, sino también para conocer el tipo de relaciones humanas que existen entre los empleados públicos y en su entorno laboral, como se menciona a continuación: “El propósito de este libro radica no sólo en ayudar al estudiante a comprender mejor nuestra Administración Pública, sino a estimular el encuentro de un estilo administrativo, entendiendo como toda forma peculiar de expresar los valores del buen gobierno”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Antonio García Valencia, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 5.

García (1958) afirma que la relación humana resulta un instrumento idóneo para la modelación de la realidad social, que es uno de los objetivos fundamentales de la Administración pública. Incluso sostiene que la aplicación de las relaciones humanas puede adecuar nuestros patrones culturales a los cambios tecnológicos y la interdependencia mundial, es decir:

Las relaciones humanas en el campo de la administración pública constituyen un tema que apenas se asoma en el interés del estudioso de las cuestiones administrativas. [...] la connotación del término Relaciones Humanas es amplio y engloba una variada gama de disciplinas que formarán un sistema integrado por las ciencias del hombre, aplicables a los diversos campos del trabajo.

En un sentido amplio estas técnicas sociales representan todos los esfuerzos de la Ciencia de la Administración para lograr que el proceso productivo sea verdaderamente humano y abarque, necesariamente, una nueva visión de cuanto constituye el clima social de la organización de la empresa.¹⁰⁷

Resulta indudable que García (1958) es un pionero, su obra da entrada al campo de las relaciones humanas como materia administrativa de estudio en nuestro país. Las relaciones humanas son un amplio espectro de disciplinas que formarán un sistema integrado por las ciencias del hombre, aplicables a los diversos campos del trabajo. De acuerdo con García (1964): “[...] la técnica de las Relaciones Humanas que no es una técnica más que se suma al acervo progresista de la industria, el comercio, el trabajo, la burocracia o la mecánica, ni tampoco es el arte de la jefatura de personal, sino que es un clima social de comprensión, colaboración, respeto, motivador, estimulante de la superación de la calidad humana y que comprende la vida social en su integridad”.¹⁰⁸

La obra se encuentra presentada en nueve capítulos, los cuales abarcan, de manera histórica, las relaciones humanas desde la época precolonial

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 9.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 12.

hasta 1958, así como los apéndices respectivos.¹⁰⁹ En su obra, el autor señala que para expandir el crecimiento económico del país se requiere una acción concertada del gobierno y las empresas privadas. Dentro de la necesidad de incrementar la productividad, en especial del gobierno, debe comprenderse el mejoramiento continuo de la Administración pública a partir de sus recursos humanos, como se expresa a continuación: “[...] si la Administración Pública, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes [...] Deducimos de estas modernas definiciones que es el factor humano el que juega el rol más importante en la naturaleza misma de la Administración Pública”.¹¹⁰

Para García (1958), el estudio de las relaciones humanas constituye una superación en la teoría y la práctica de la Administración pública, porque su proyección es más amplia al abarcar los aspectos económicos, sociológicos, psicológicos y antropológicos de las relaciones personales, como se menciona a continuación: “Parece legítimo afirmar que el estudio de la Administración Pública, a la luz de las Relaciones Humanas, deberá ser un aporte positivo en su afinamiento, sobre todo si se adapta a la siempre creciente evolución de las necesidades públicas. Y de la superación del Estado, y concomitantemente de la Administración Pública, podemos esperar la gestación y nacimiento de un mundo mejor”.¹¹¹

La obra de este autor muestra la importancia de las relaciones humanas a la Administración pública, debido a que el dirigente, entre sus rasgos fundamentales de conducta pública, imprime una fisonomía propia que se caracteriza en forma, contenido y función. Siguiendo los planteamientos de García (1958), de lo que se trata es mejorar el tono y estilo de nuestra vida administrativa, hacerlo más humano, más estético, más vital, alejándolo de toda posible frustración. De tal modo, que las Relaciones Humanas se convierten

¹⁰⁹ Adicionalmente incluye cinco apéndices: I. Instituto Nacional de Productividad para la Administración Pública o Instituto de las Reformas Administrativas (proyecto); II. lineamientos mexicanos sobre la administración de personal; III. Resumen y conclusiones acerca de dos experiencias sobre motivación de intereses de trabajadores; IV. Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales; V. Reglamento de la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 23.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 25.

en una técnica de modelación de la realidad social, que es uno de los objetivos primordiales de la administración pública. Posteriormente, el tema de las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo comenzó a ser un área de investigación en el campo de la administración pública como lo prueba el trabajo de García Valencia (1965).¹¹²

22. “Diagnosis administrativa del Gobierno federal”, Rodríguez, (1964)

El trabajo que realiza Álvaro Rodríguez Reyes —a nuestro parecer— debe ser incluido como un antecedente de los trabajos realizados en reforma administrativa en la década de 1970. Se trata de un documento en el que se identifican problemas y fallas administrativas existentes en el Gobierno federal, que requieren ser atendidas para su mejoramiento administrativo. Inicia Rodríguez (1964) su trabajo expresando: “Centramos nuestro enfoque al campo de la Administración Pública Federal de México para determinar, primero, cuáles son las fallas administrativas más ostensibles que traban el desenvolvimiento económico nacional y posteriormente, señalar, conforme a nuestro criterio, las medidas para hacer frente a las deficiencias localizadas en su estructura y en su funcionamiento”.¹¹³

Aclara que no fue posible incluir en su análisis “el estudio de la administración pública estatal y municipal”, porque ello hubiera provocado una ampliación considerable del trabajo.¹¹⁴ El objetivo general se resume en la idea básica de: “Captar, entonces los eslabones débiles del sistema administrativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal (...)”.¹¹⁵ Debido a que se trata de un ensayo extenso, en la siguiente tabla 6, se resume las fallas detectadas, descripción y explicación de los problemas administrativos identificado por el autor.

¹¹² Antonio García Valencia, “Las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 477.

¹¹³ Reyes Álvaro Rodríguez, “Diagnosis administrativa del Gobierno Federal”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), p. 553.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 554.

¹¹⁵ *Ibidem*.

Tabla 6. Fallas detectadas por Álvaro Rodríguez Reyes

Descripción	Explicación
1) Deformaciones del régimen funcional	
Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa del Gobierno	El presidente de la República, los secretarios y jefes de los departamentos de Estado y otros funcionarios superiores, se ven abrumados de asuntos al detalle y les dejan poco tiempo para la formulación de política directiva.
Duplicación de funciones	Menciona diversas instancias donde se realiza una duplicación de funciones.
Imprecisión de las esferas de competencia	Aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimita las atribuciones de cada dependencia del Ejecutivo, subsisten de hecho ambigüedades en varios campos de la Administración Pública.
Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de "staff"	Este principio de "la moderna ciencia de la administración" no se ha aprovechado adecuadamente en el campo de la función pública mexicana.
Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal	Aunque mucho se ha avanzado entre la delimitación de ámbitos en las Secretarías y Departamentos, subsisten aún actividades dentro de algunas dependencias que no corresponden a la naturaleza propia de sus funciones.
2) Fallas en la estructura orgánica	
Crecimiento sin obediencia a un plan	La expansión inusitada de las actividades del Estado, no dieron tiempo para planear la organización administrativa del gobierno con principios de eficiencia, proporcionalidad y armonía.
Excesiva cantidad de acuerdos directos del Presidente	Se han multiplicado mayores acuerdos con el Presidente de la República con los titulares de las dependencias y con algunos directores de organismos descentralizados.
Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal	El tipo de estructura de las dependencias varía no sólo en virtud de la naturaleza de sus funciones, sino en atención a formas que se antojan caprichosas y que carecen de uniformidad en la administración pública.
Ausencia de oficinas de planeación y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado	Dentro de la estructura del Poder Ejecutivo se han hecho intentos aislados de programar la acción del Estado (Comisión de Inversiones, Secretaría de la Presidencia) estos no han generado los resultados esperados.
ulverización de la estructura gubernamental	El fenómeno de la descentralización ha dado origen a la aparición de 380 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

3) Problemas relativos al factor humano	
Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias	Cada Secretaría o Departamento de Estado establecen su propia política de personal; los procesos de selección, clasificación, capacitación, incentivos, entre otros, no obedecen a una directriz central.
Formas anacrónicas de selección	Señala que aún es frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del gobierno.
Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto	No se capacita adecuadamente al personal durante su cargo.
Estrangulamiento escalafonario	Aunque existen Comisiones Mixtas de Escalafón, se han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de la capilaridad administrativa.
Deficiencia de las remuneraciones al personal público	Señala que es justo decir que los sueldos de la burocracia son bajos en relación al actual nivel de precios.
Eficiencia del trabajador público	Existe paradójicamente, un exceso y una falta de personal. Un exceso en virtud de la ostensible cantidad de empleados en las oficinas de gobierno. Pero falta personal capacitado para llevar los asuntos al corriente.
4) Deficiencias en la coordinación administrativa del Ejecutivo Federal	
Métodos deficientes de comunicación intersecretarial	El factor condicionante para una buena coordinación, es el conocimiento no sólo de lo que ocurre en su ámbito de acción, sino en saber lo que ocurre en otros campos afines.
Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo	No existen las bases de colaboración recíproca, ni la información inter-departamental, ni la disciplina del trabajo en equipo que permita el desarrollo de una acción armónica.
Falta de coordinación en los procesos operativos	Debe señalarse la conveniencia de coordinar los procesos operativos en los principales aspectos de la actividad gubernamental.
5) Fallas en el proceso presupuestal	
Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas	En la preparación y formulación del presupuesto de egresos se advierte precipitación para fijar las asignaciones correspondientes.
Subestimación de las cifras presupuestales	La estimación de los gastos se hace sin cálculo correcto e las disponibilidades fiscales y sin aproximación razonable de las erogaciones efectivas.
Rigidez de los procedimientos presupuestales	La multiplicidad de partidas y conceptos especiales, la afectación de las asignaciones de acuerdo con el método anacrónico de órdenes de pago, la dispersión del presupuesto y la práctica frecuente de transferencias de partidas, impide que se opere de manera adecuada.

Falta de universalidad en el presupuesto	Quedan fuera del presupuesto federal los gastos de operación y de capital de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
6) Problemas relativos a las adquisiciones del gobierno	
Ausencia de una política central en materia de compras del sector público	Falta una orientación en materia de compras del sector público.
Precios elevados en las adquisiciones del gobierno	Es común la práctica de varios proveedores de presentar cotizaciones elevadas cuando se trata de venderle al gobierno.
Falta la coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios	Con frecuencia no se conoce con precisión lo que se tiene y se compran bienes de los que hay en existencia grandes cantidades por no llevarse un control adecuado de los inventarios.
Ausencia de catálogos actualizados	Existen deficiencias para mantener actualizado los catálogos y los trámites para el registro en el padrón y para la revalidación del mismo.
Falta de estandarización de los procedimientos administrativos	El aspecto más ostensible de la desorganización administrativa del gobierno se observa en los trámites largos y complicados en el despacho de los asuntos públicos.
7) Anacronismo de los procedimientos administrativos	
Carencia de oficinas de organización y métodos	Se requieren esta clase de oficinas para darle sentido de orden y eficacia a las oficinas públicas.
Ausencia de una oficina superior de organización y métodos	Se necesita un órgano auxiliar del Jefe del Ejecutivo como una "consultoría administrativa" aplique sistemas más idóneos en la organización estatal.
Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo	Se requiere aplicar métodos exitosos para evitar los trámites administrativos aplicados en otros países.
Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia	La mayoría de los despachos en esta materia están orientados a la empresa privada.
Desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos	No se toma en cuenta la opinión y los puntos de vista de los empleados públicos en los problemas del gobierno.
Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites	Es necesario simplificar los procesos de tramitación, mediante la selección cuidadosa del campo de actividades administrativas.

8) La moral administrativa

“Obviamente, la moral administrativa no florece en un medio de anarquía y desorganización. Por ello consideramos que al racionalizar la Administración Pública, se podrá frenar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del Poder Público haga prevalecer los intereses públicos a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos”.¹¹⁶

Elaboración propia con base en Álvaro Rodríguez Reyes, “Diagnosis administrativa del gobierno federal”, RAP.

Concluye en su artículo Rodríguez (1964) afirmando que ya ha “identificado los problemas de la administración pública que han quedado expuestos”, por lo que, en el siguiente número de la *Revista de Administración Pública*, propondrá algunas sugerencias para reorganizar administrativa en el gobierno federal. Sus propuestas se encuentran en una conferencia sustentada en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el Seminario Planeación Socioeconómica, Derecho Administrativo y Administración Pública”, organizado en colaboración con el Instituto de Administración Pública en 1964.¹¹⁷ En esta ponencia aparecen las propuestas del autor para la mejor al Administración pública mexicana.

23. “El desarrollo de ejecutivos superiores para el servicio público en México”, Martínez Cabañas (1968)

Martínez Cabañas (1968) presentó un Informe de la situación de los funcionarios públicos en el Seminario Interregional de la ONU sobre formación de funcionarios superiores de Administración pública en los países en desarrollo, en Suiza. El análisis realizado por el propio Martínez (1968) muestra la situación de la burocracia con los diferentes nombres que tenían los servidores públicos mexicanos.¹¹⁸

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 556.

¹¹⁷ Álvaro Rodríguez Reyes, “La reforma administrativa del gobierno federal”, *Revista de Administración Pública*.

¹¹⁸ Gustavo Martínez Cabañas, “El desarrollo de ejecutivos superiores para el servicio público en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, pp. 506-507.

Señala que la entonces Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define en su artículo 20 al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Las plazas incorporadas a los servicios del Estado, sin considerar las plazas de personal militar, de la armada y del personal de ‘honorarios’ y los ‘eventuales’”,¹¹⁹ se clasifican en:

1. Personal de base
2. Personal supernumerario
3. Personal de confianza
4. Personal a lista de raya

Afirma Martínez Cabañas (1968) que esta ley rige sólo las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, no quedando incluido dentro de ella los empleados de confianza, y prevé una relativa inamovilidad del personal a partir de los niveles medios hasta los niveles de base.¹²⁰ Para el personal de confianza dice:

Por lo que se refiere al personal de confianza, esta disposición legal se limita a listar lo que se considera como trabajador de confianza, que son los funcionarios que ocupan puestos directivos, sin especificar nada al respecto de reclutamiento, entrenamiento, etc. Dentro de una clasificación nacional de funciones que establece jerarquías de acuerdo con las responsabilidades, clasificación y esfuerzo, corresponden los altos puestos (o sea los de responsabilidad y representación) a quienes reúnen los mejores requisitos, y que a su vez son merecedores de una verdadera confianza, en tanto que quienes tienen

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 507.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 506.

encomendadas labores de vinculación y servicios sin mayor responsabilidad ni facultades de representación y con el empleo mínimo de conocimientos, esfuerzo y especialidad, deben ser personas inamovibles y de base.¹²¹

Agrega que durante todos los periodos contemporáneos presidenciales, se ha acostumbrado que el jefe del Ejecutivo elija, de entre las filas, a sus más fieles partidarios y amigos, para que actúen como sus colaboradores más cercanos, manteniendo además un estrecho contacto con los titulares de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Defensa Nacional, que son los más importantes y pretenden ser los herederos de la Presidencia. De Acuerdo con Martínez Cabañas (1976): “En los niveles intermedios, los empleados y funcionarios de confianza se mantienen en sus puestos mientras no ocurre algún cambio importante dentro de los fenómenos políticos, deben sus puestos por lo general a sus vínculos personales con los altos funcionarios o con el mismo Presidente, o bien son nombrados con el interés de atraerse o congraciarse con algún grupo descontento”.¹²²

Cuando se presentan cambios políticos importantes, por lo general, cada seis años un número considerable de empleados se traslada a otra dependencia, donde tienen amigos, donde se requiera su servicio. De este modo, simultáneamente a los cambios dentro de la política ocurren los administrativos, por lo tanto, cualquiera que sea el caso del empleado, permanezca, renuncie o cambie de departamento, aumenta el desajuste de la administración pública en el gobierno de México. Por ello, “[...] esta situación propicia errores en los nuevos empleados, el cambio incurre en inseguridad hacia los demás, de los nuevos planes, falta de continuidad en las actividades, falta de adaptación del personal, etc., en fin, una serie de problemas que afectan a la eficacia de la administración y cuyo perjuicio es indiscutible”.¹²³

¹²¹ *Ibidem*, pp. 506-507.

¹²² Gustavo, Martínez Cabañas, “El desarrollo de ejecutivos superiores para el servicio público en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, p. 507.

¹²³ *Ibidem*.

24. “Administración del sector público”, Rodríguez (1970)

Álvaro Rodríguez Reyes fue secretario general del Instituto de Administración Pública (IPA) en el periodo comprendido de 1955 a 1968, durante las administraciones de Gabino Fraga y Gustavo Martínez Cabañas.¹²⁴ En el texto *Administración pública del sector público*, que apareció en 1970, el autor actualiza viejos problemas de la ciencia administrativa contemporánea.¹²⁵

¹²⁴ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública*, op. cit., p. 349.

¹²⁵ Álvaro Rodríguez Reyes, *Administración del sector público*.

Cuarta etapa

Etapa moderna (1972-1999)

En la cuarta fase que corresponde a la etapa moderna de la Administración pública mexicana, se alcanza un mayor grado de especialización y desarrollo de diversos campos disciplinarios. En este periodo, resultan relevantes: “La administración de personal en el sector público. Un enfoque sistémico”, de Duhalt (1972) y “Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado”, del mismo Duhalt (1977). La obra completa se encuentra en cuatro tomos, de López Rosado (1980), “La burocracia en México”. También relevantes son las “Aportaciones para la reforma de la función pública en México”, de Haro (1986). Aparecen las contribuciones de Guerrero (1989), “El Estado y la Administración pública en México”, “Las raíces borbónicas del Estado mexicano”, Guerrero (1994) y “La formación profesional de administradores públicos en México”, Guerrero (1995). Además, las contribuciones de Pardo, “La modernización administrativa en México”, Pardo (1993) y “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, Pardo (1995). También, de

Guerrero Amparán (1998), “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”. Para concluir esta etapa con la obra de Moctezuma (1999), “Por un gobierno con resultados”.

25. “La administración de personal en el sector público. Un enfoque sistémico”, Duhalt (1972)

Miguel Duhalt Krauss publicó otro libro relevante en 1972, *La administración de personal en el sector público. Un enfoque sistémico*, con el cual dio inicio a la colección bibliográfica del INAP y en el que hace una contribución significativa a los temas relacionados con los empleados públicos.¹²⁶

El libro contiene las conferencias dictadas por Duhalt en los cursos de otoño de 1970 de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El texto se encuentra integrado por ocho apartados: 1) introducción; 2) conceptos básicos; 3) historia de la administración de personal; 4) un enfoque sistémico de la administración de personal; 5) el sistema macroadministrativo de personal; 6) los sistemas microadministrativos de administración de personal; 7) obstáculos para la tecnificación de la administración pública y 8) conclusiones.

Duhalt (1972) propone considerar a “[...] la administración pública, (como) la actividad que realizan los órganos del Sector Público para cumplir con los objetivos que se hayan fijado”.¹²⁷ Mientras que a la administración de personal como “[...] la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en el Sector Público, que se conocen despectivamente con el nombre de burocracia”.¹²⁸

El autor realiza un análisis y fundamenta la propuesta de estudiar a la administración pública con un enfoque sistémico, donde la administración de personal es un subsistema de la administración pública federal. Se trata de uno de los antecedentes más interesantes para entender la reforma administrativa desde la perspectiva sistémica.

¹²⁶ Miguel Duhalt Krauss, *La administración de personal en el sector público*.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 13.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 14.

26. “Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado”, Duhalt (1977)

Posteriormente, el INAP publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado a la materia de administración de personal, titulado *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*. Se trata de un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana, así como en la clasificación del personal público y las diferentes interpretaciones en la legislación en la materia.¹²⁹

Para el autor, se puede hablar de una “selva semántica” parafraseando al profesor Harold Konntz, cuando uno se refiere a la terminología usada en los diversos documentos y reglamentaciones que tratan de las relaciones entre las dependencias del sector público y sus trabajadores.” El escenario visible en la administración ha estado poblado por el partidismo, la empleomanía y el aspirantismo, factores sustentantes que con toda razón Miguel Duhalt Krauss observó como propios del país de la selva semántica y jurídica”.¹³⁰ La administración mexicana de personal había consistido en una confusa organización del servicio público, plagada de indefiniciones y de una abundancia legislativa superpuesta y contradictoria.¹³¹

27. “La burocracia en México”, López Rosado (1980)

Sobre el tema de la burocracia fue publicado en 1980 un interesante texto editado en cuatro fascículos, titulado *La burocracia en México*.¹³² Su autor, Diego G. López Rosado, con esta obra ha llenado una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana. El primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la

¹²⁹ Miguel Duhalt Krauss, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, p. 8.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 9.

¹³¹ Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una Apreciación Administrativa*, p. 28.

¹³² Diego G. López Rosado, *La burocracia en México*, (cuatro volúmenes).

independencia y el México posrevolucionario. La obra es un extenso trabajo histórico sobre la actividad estatal en las diferentes épocas administrativas, por lo que no es un tratado propiamente de la burocracia.¹³³

Sin embargo, aporta una cantidad importante de fuentes de consulta, datos estadísticos e información de las condiciones laborales y salariales de los burócratas mexicanos. Nos parece que debe ser considerada como un trabajo necesario para comprender el devenir histórico de la administración pública mexicana.

28. “Aportaciones para la reforma de la función pública en México”, Haro (1986)

Es una obra relevante porque analiza un tema hasta entonces exiguo, ya que examina cómo era el derecho disciplinario de los servidores públicos. El objetivo del estudio fue modificar el actual estatuto de la función pública mexicana; en consonancia, con las nuevas circunstancias y exigencias de nuestra sociedad, y lo primero que debe hacerse es preguntarse por qué es preciso cambiar. “Una respuesta es que nuestra sociedad necesita de la administración pública, debido a que no tiene la administración que necesita, ya que la actual se encuentra configurada de modo tal que en lugar de ser un agente de las transformaciones sociales, se convierte a menudo en un factor de bloqueo u obstáculo de las mismas”.¹³⁴

Para Haro (1987), la reforma de la función pública mexicana ha pasado a constituir una de las necesidades más apremiantes de nuestra sociedad, que reclama cada día con más fuerza una mejora sensible de la administración pública, que implique alcanzar un mayor nivel de eficacia al servicio del interés general.¹³⁵

¹³³ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración pública, op. cit.*, p. 354.

¹³⁴ Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 15.

29. “El Estado y la Administración pública en México”, Guerrero (1989)

En su obra, *El Estado y la Administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectión y prospectiva* (1989), Guerrero realiza una de sus mayores aventuras históricas.¹³⁶ Afirma que le interesa estudiar a la Administración pública dentro del marco de su realidad histórica y como inherente a un Estado nacional específico: el Estado mexicano. Al respecto menciona:

La administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la *tradición*, *la acumulación* y *la centralización*. Dentro del marco de una historia de fuerzas en pugna, la administración pública se formó envuelta en un torbellino de potencias diversas, unas presentes en forma pacífica, otras manifestaciones violentamente. Estas fuerzas formaron ciertos procesos constructivos que sirvieron de acicate y materia prima para la construcción de la administración pública mexicana, y en su devenir la fueron moldeando. Las fuerzas constructoras de la administración pública son *la agregación de instituciones*, *la secularización del Estado*, *la expropiación del patrimonio nacional* y *la revolución hacia el progreso*.¹³⁷

Abunda el autor al señalar que estas tres fuerzas conformaron la Administración pública. La *tradición* legó instituciones y fuerzas administrativas cuyo origen lo encontramos en la segunda mitad del siglo XVIII. La *acumulación* adicionó cometido público haciendo que la administración gubernamental nunca decreciera en responsabilidades. La *centralización* dotó de fuerzas formidables al Estado, representado por la posesión de recursos y bienes patrimoniales de diversa índole. Continuando con las palabras de Guerrero (1989): “Puede afirmarse que desde 1821 la administración pública mexicana no ha dejado de crecer, a pesar de diversas reformas tendientes a disminuir sus dimensiones. Ha sido de tal modo por el peculiar desarrollo histórico en el que se ha desenvuelto”.¹³⁸

¹³⁶ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectión y prospectiva*.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 20. (Sobresaltados de Omar Guerrero).

¹³⁸ *Ibidem*, p. 21.

Incluso adelanta en este libro el tema de su siguiente investigación: las reformas borbónicas. Al respecto, afirma Guerrero que éstas sintetizan el legado histórico hispánico. Menciona al respecto: “Las reformas borbónicas marcan los límites de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjarán las bases del México moderno y establecerán los límites de esta investigación”.¹³⁹

En *El Estado y la Administración pública en México*, Guerrero (1989) realiza una aportación histórico-administrativa destacable, en la que puede comprenderse las razones del papel interventor del Estado mexicano y su relación con la administración pública como instrumento de acción estatal.

30. “La modernización administrativa en México”, Pardo (1993)

María del Carmen Pardo es una de las estudiosas más acuciosas en materia de Administración pública mexicana, cuenta con diversas obras y una extensa cantidad de artículos especializados en el campo de estudio. Escribió un trabajo sobre los cambios y las transformaciones realizadas por la Administración pública mexicana en el periodo de 1940 a 1980.¹⁴⁰ He aquí sus palabras:

Parto de la modernización administrativa, entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que los flujos de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias. La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.¹⁴¹

A partir de esta definición de modernización administrativa, dicha autora analiza en las tres formas que ha presentado: a) como criterio jurídico-técnico

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980*.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 11.

para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales; b) en su relación con el desarrollo económico (“administración para el desarrollo” muy en boga en América Latina en los setentas) en donde actuaron la programación y planeación del Estado y c) cuando finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil no para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía, por lo que se incluyeron programas de reforma en los proyectos políticos para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales.¹⁴²

El libro de Pardo (1993) y su esquema de estudio destacan las nuevas realidades de una actividad administrativa que comienza de manera expansiva con un elevado número de empresas estatales y las dificultades para su control y evaluación.

31. “Las raíces borbónicas del Estado mexicano”, Guerrero (1994)

Este autor menciona lo siguiente: “La reforma borbónica ha sido uno de los sucesos históricos decisivos en el desarrollo de México. Puede afirmarse que la modernidad en México estuvo ausente antes de 1765.”¹⁴³ Con estas palabras, Omar Guerrero inicia esta obra relevante para el estudio de las implicaciones de las reformas borbónicas en el virreinato.

El libro está dividido en varias partes. En la primera, analiza las condiciones históricas para que puedan llevarse las reformas borbónicas, en cuatro capítulos relacionados con la crisis Española, la modernización en Europa, las transformaciones en la sociedad moderna y la reestructuración económica. En la segunda, describe el proyecto de las reformas borbónicas en dos capítulos, la reforma del Estado en las Indias y el programa de la reforma. En la tercera, se ocupa de explicar la visita en tres capítulos: la visita de José de Galvés, las nuevas empresas del Estado (estancos), y el proceso de secularización con el Fondo Píadoso de Californias. En la cuarta, destaca la Transcendencia de las reformas borbónicas en tres interesantes capítulos. La administración

¹⁴² *Ibidem*, p. 12.

¹⁴³ Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, p. 5.

territorial con las intenciones, el gobierno moderno con la administración pública central y el desarrollo de la civilidad en las formas de vida colectiva. Por último, en el Epílogo describe la Herencia Borbónica en el Estado mexicano.

32. “La formación profesional de administradores públicos en México”, Guerrero (1995)

En *La formación profesional de administradores públicos en México* (1995), Guerrero dice que pocas veces ha tenido una satisfacción tan grande como la que disfrutó con la preparación de este trabajo, solicitado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a mediados de 1990. Guerrero (1995) menciona: “en esta investigación, recupera y refrenda la importancia del trabajo histórico para comprender en el estudio en nuestro país, de los aspectos referidos a la disciplina, la docencia, la enseñanza, la formación y su investigación”.¹⁴⁴

Al respecto, Haro (1995) opina que la formación de los administradores públicos profesionales, ocupa un lugar importante en la vasta obra de uno de los estudiosos de la disciplina que ha entregado importantes aportaciones al conocimiento e investigación de la administración pública.¹⁴⁵

33. “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, Pardo (1995)

Autora prolifera en materia de profesionalización y servicio civil de carrera es María del Carmen Pardo. Se ha seleccionado uno de sus representativos ensayos, aunque puede encontrarse una vasta aportación en sus trabajos. Para Pardo (1995), hacer más profesional la función pública resulta no sólo necesario sino incluso urgente:¹⁴⁶ “Estos mecanismos deben permitir que

¹⁴⁴ Omar Guerrero, *La formación profesional de administradores públicos en México*.

¹⁴⁵ Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, p. xi.

¹⁴⁶ María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de modernización”, *Gestión y política pública*, p. 277.

la selección se realice considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. La permanencia ligada a la efectividad en el rendimiento y que cuando existan ineficiencia, el funcionario pueda ser removido sin que esto modifique que quede inhabilitado para participar en otras tareas. Asimismo, que los ascensos se realicen a quienes probaron su capacidad en el puesto”.¹⁴⁷

Esta profesionalización no sólo debe equiparse con el diseño de un servicio civil de carrera como existe en otros países, sino como una articulación de una serie de mecanismos que permitan contar con reglas claras y transparentes que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública.

34. “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, Guerrero Amparán (1998)

La investigación, en torno a los dilemas para la instauración de un servicio civil de carrera en México, es analizada por el autor de forma detallada y precisa, destaca la participación de todos los actores involucrados en la profesionalización y el servicio civil de carrera.¹⁴⁸ A partir de las acciones emprendidas para el establecimiento de una carrera administrativa; en el texto, se describen las razones y argumentos para apoyar el servicio civil de carrera, como aquellos que se oponían a éste por cuestiones políticas y sindicales. La instauración de un servicio civil de carrera formaba parte del proyecto de modernización administrativa del gobierno de Ernesto Zedillo. Pero no era la primera vez que el gobierno mexicano se proponía instaurarlo.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 278.

¹⁴⁸ Juan Pablo Guerrero Amparán, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*.

35. “Por un gobierno con resultados”, Moctezuma (1999)

Éste es un libro importante por sus aportaciones relevantes a favor de la implementación de un servicio civil de carrera en México. Esteban Moctezuma había presentado una iniciativa de ley para profesionalizar y evaluar el desempeño de los servidores públicos mexicanos, es decir, “una ley que fortalezca el desarrollo del capital humano, que genere arreglos institucionales eficientes en materia de objetivos indicadores de desempeño, certidumbre jurídica, transparencia administrativa y, por supuesto, de un modo responsable de servir”.¹⁴⁹

La obra conceptualiza al servicio civil de carrera, estableciendo sus ventajas y desventajas, para después realizar un análisis comparativo en países latinoamericanos (Chile, Argentina, Colombia, Bolivia) y países miembros de la OCDE (Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia). “Termina con cinco experiencias de servicio civil de carrera mexicanos, en los que ya se mostraba el avance en la profesionalización de los servidores públicos federales”.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Esteban Moctezuma Barragán y Roemer Andrés, *Por un gobierno con resultados*.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 9.

Quinta etapa

Modernización y creación del servicio civil de carrera (2000-2011)

La quinta etapa, como parte de los inicios del servicio profesional de carrera y su implementación, muestra obras más maduras y con propuestas concretas al respecto. Estos textos muestran la madurez de los estudios administrativos, un alejamiento de la versión jurídica y que presentan mayores argumentos para un servicio civil de carrera.

Uvalle (2000) publica la obra *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. Haro (2000) saca a la luz *Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas*. Guerrero (2003) escribe un análisis titulado “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa”. Por su parte, Martínez (2003 y 2005) redacta “La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas” y el “Servicio profesional de carrera ¿para qué?”. También Pardo (2009) actualiza su tesis doctoral y la titula “La modernización administrativa en México, 1940-2006”. Méndez (2011) elabora el “Servicio profesional de carrera”. Por último, Guerrero (2011) compila los

mayores documentos sobre la materia desde el virreinato hasta el siglo XXI, en su obra: *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*.

36. “Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas”, Uvalle (2000)

La obra es un análisis del servicio civil en el mundo, bajo un análisis comparativo en el que el autor describe los casos de Alemania, España, Francia, Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos, mostrando sus experiencias como países desarrollados. Después describe los casos de Costa Rica y de Venezuela, para contrastar los avances logrados en ese momento del caso de México. Al respecto Uvalle Berrones (2000) menciona: “Bajo el enfoque institucional analiza a la profesionalización y el servicio civil mexicano, estableciendo como parte de la Reforma del Estado la nueva gestión pública, el desarrollo institucional, así como la formación de capacidades de gobierno”.¹⁵¹

Para Uvalle (2000), el servicio civil junto con la rendición de cuentas, la ética, la división de pesos y contrapesos, la colaboración de poderes, pueden propiciar un gobierno abierto y democrático en México. El libro aplica el enfoque neoinstitucional a la profesionalización y al servicio civil de carrera en México.

37. “Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas”, Haro (2000)

Este autor realiza uno de los planteamientos más adecuados sobre las vías y la estrategia para la implementación de un servicio profesional de carrera. “Señala que dentro de la Reforma del Estado es necesario promover un

¹⁵¹ Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*.

cambio dentro de la administración pública, para realizar una verdadera transformación para que modernice y reoriente su acción y esencia”.¹⁵²

Su propuesta se basa en cuatro condiciones mínimas para implementar el servicio profesional de carrera: 1) El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público; 2) La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación; 3) Un nuevo estatuto o ley que sustituya al marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes y 4) El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule, entre otros aspectos, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera.¹⁵³

38. “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa”, Guerrero (2003)

Esta obra tiene varios propósitos que cumple cabalmente en su integración. Ha sido empleada en este libro por el análisis que hace a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Guerrero (2003) describe en primer lugar a

[...] la carrera administrativa de forma teórica destacando dos elementos que le son propios: el sistema de méritos y la estabilidad del cargo. Segundo, expone de manera sucinta el servicio profesional de carrera, experiencias relevantes en el mundo —Alemania, Francia, España, Italia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Argentina, Perú y Venezuela— y en particular el caso de México. Tercero, analiza el dictamen senatorial y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la

¹⁵² *Ibidem*, p. 216.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 218.

Administración Pública Federal (2003), destacando sus propuestas en el ámbito del sector público gubernamental.¹⁵⁴

En cuarto lugar, incorpora la propuesta de servicio profesional de carrera de Guillermo Haro Bélchez, en la que destaca la propuesta del fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública como organismo de carácter público descentralizado para que articule los procesos de funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera. Quinto, incluye una “Efemérides sobre la carrera administrativa en México”, donde se destacan los momentos más relevantes para la instauración de un servicio civil mexicano. Por último, en anexo el autor destaca fuentes históricas para el estudio de la carrera administrativa mexicana.¹⁵⁵

39. “La profesionalización de la Administración pública en México: dilemas y perspectivas”, Martínez (2003)

Aunque ésta es una obra publicada en España, se trata de un mexicano que se convirtió en un experto en servicio profesional de carrera, tanto en su ejercicio profesional como en su labor investigativa. Al respecto Martínez Puón (2003) menciona: “El libro está presentado en dos partes. La primera, relacionada con la Reforma del Estado en América Latina y la aplicación del neoinstitucionalismo a la Administración Pública, para lo cual el autor realiza una revisión al modelo burocrático weberiano y sus implicaciones en el servicio civil de carrera”.¹⁵⁶

En la segunda, realiza un diagnóstico de las condiciones institucionales prevalecientes para el establecimiento del servicio civil de carrera (2003), por lo que hace una revisión a los antecedentes de la carrera administrativa en México, los avances en materia de profesionalización, para concluir con los dilemas y perspectivas de un servicio civil de carrera mexicano.

¹⁵⁴ Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa.*

¹⁵⁵ José Juan Sánchez González, *Historia del estudio de la administración pública en México*, p. 385.

¹⁵⁶ Rafael Martínez Puón, *La profesionalización de la Administración pública en México: dilemas y perspectivas.*

40. “Servicio profesional de carrera ¿para qué?”, Martínez (2005)

En general, el libro es una investigación básica aplicada de la implementación del servicio civil de carrera en México a escasos dos años de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003) y su Reglamento (2004), en las que el autor indaga los efectos que ha tenido en la función pública mexicana, en la que se cuestiona el “servicio profesional de carrera ¿para qué?”.¹⁵⁷

La obra está desarrollada en tres partes: en la primera, introducción, describe los objetivos de la investigación, hipótesis a comprobar, metodología y esquema de investigación. La segunda desarrolla un capítulo relacionado con la profesionalización y la carrera administrativa, en el que destaca la importancia de los sistemas de mérito en las administraciones públicas contemporáneas, los fundamentos del servicio profesional de carrera, así como las experiencias y lecciones de servicios civiles en el mundo. Por último, que es la parte más relevante, estudia el servicio profesional de carrera en México, para lo cual describe sus antecedentes y evolución, experiencias en sectores de la Administración pública federal, experiencias en gobiernos estatales, además analiza la Ley y Reglamento del Servicio Profesional Mexicano de Carrera, para después describir los resultados y encuestas de su investigación aplicada sobre el grado de avance del tema de estudio.

41. “La modernización administrativa en México, 1940-2006”, Pardo (2009)

En esta obra, Pardo (2009) continúa con su línea de investigación explorando a la modernización administrativa en México con un énfasis en el papel de la burocracia en el “binomio subordinación-autonomía”.¹⁵⁸

El libro está presentado en siete capítulos y una parte que es a manera de conclusión. En el primer capítulo analiza a la Administración pública

¹⁵⁷ Rafael Martínez Puon, *Servicio profesional de carrera. ¿Para qué?*

¹⁵⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México 1940-2006*, p. 13.

como componente del sistema político, la conceptualización de modernización administrativa, y el caso de la administración pública como elemento del sistema político mexicano. En el segundo capítulo analiza y describe el periodo de 1940-1960, el cual se caracteriza por la institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización. En el tercer capítulo, se centra en la etapa de 1960-1980 como una de modernización administrativa para fortalecer al Estado mexicano. En el capítulo cuarto, describe el periodo de 1980-1990 que describe como una vuelta a la modernización administrativa para el desarrollo. El quinto capítulo, que abarca de 1990 a 1995, la autora sostiene que la modernización administrativa fue un tema ajeno a la agenda política. El sexto capítulo, de 1995 a 2000, es un periodo donde la modernización administrativa se encuentra entre la autonomía y la subordinación, en particular con el Promap, como uno de los primeros programas de modernización en la Administración pública federal. Por último, el séptimo capítulo se encarga de estudiar la gerencialización de la Administración pública en la Agenda de Buen Gobierno. Al final del libro, hay reflexiones a manera de conclusión.

42. “Servicio profesional de carrera”, Méndez (2011)

Como parte de la colección Biblioteca Básica de Administración Pública de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal se publica el número 11, compilado por José Luis Méndez, quien fue uno de sus impulsores y quien lo instauró en el Instituto Federal Electoral (IFE).¹⁵⁹ El libro incorpora seis textos sobre el servicio profesional de carrera. En el primero, se desarrolla una introducción general donde se presentan las características y dilemas del servicio profesional mexicano. Los siguientes dos fueron textos pioneros en el estudio del tema en México. El tercero analiza la relación entre directivos y políticos en nuestro país. Finalmente, los últimos dos artículos se refieren al servicio profesional en los países en desarrollo y en Estados Unidos, respectivamente. Una compilación útil para comparar la importancia de la profesionalización en México y en otras naciones más avanzadas en el tema referido.¹⁶⁰

¹⁵⁹ José Luis Méndez (comp.), *Servicio profesional de carrera*.

¹⁶⁰ José Juan Sánchez González, “Trayectoria de estudios de la burocracia y el servicio civil en México”, *Revista IAPEM*, p. 51.

Fuentes de consulta

- Ackerman, Edwin F., “El combate a la corrupción como economía política”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, Grupo Editorial, 2021.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “La reforma del Estado mexicano”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Los retos actuales del Estado y de la Administración pública en México”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)”, en *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 1/2 (143/144), 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobierno y Administración pública*, México, FCE, 2015.
- Alcocer V., Jorge, “Cambios fallidos”, en *Reforma*, 11 de noviembre 2018.
- Almada, Carlos F., *La administración pública estatal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

- Alvarado, Salvador, *El problema de México*, San Antonio, Texas, s/e 1920.
- Álvarez Macotela, Óscar y Alfonso Mercado García, “Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias y suficientes?”, en Alfonso Mercado y José Romero (coord.), *Las reformas estructurales en México*, México, El Colegio de México, 2009.
- Anaya Merchant, Luis, “El cardenismo en la Revolución mexicana; conflicto y competencia en una historiografía”, en *Historia Mexicana*, vol. LX, núm. 2, 2010.
- Andrade Martínez, Virgilio, *La Administración pública en la Constitución Mexicana. Del Anhelado a la ley*, México, FCE, 2018.
- Arellano Gault, David, Walter Lepore y Efraín Coronilla Cruz, “La importancia del aprendizaje en los sistemas de evaluación del desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza”, *Buen Gobierno*, núm. 3, 2007.
- Arias Marín, Alan, *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno*, México, Gernika, 2012.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.
- Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2004.
- Avante Juárez, Rafael Adrián, *Reforma laboral*, México, FCE, 2018.
- Banfield, Edward C. y James Q. Wilson, *City Politics*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1963.
- Baranda, Antonio, “Juzga Auditor útil conocer patrimonio”, en *Reforma*, 21 de noviembre de 2014
- Barbosa, Mario, “Trabajo y Empleo Público en la Ciudad de México, siglos XIX y XX. Presentación”, en *Historia Mexicana*, vol. 68, núm. 2 (270), 2018.
- Bearfield, Domonic A., “What Is Patronage? A Critical Reexamination”, en *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 1., 2009.
- Becerril, Andrea *et al.*, “Medidas de Peña, para control de daños”, en *La Jornada*, 4 de febrero.
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas, “Si no es capaz de investigar, debe renunciar: PAN y PRD”, en *La Jornada*, 6 de febrero de 2015.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla, “El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano”, en Torres, Blanca (comp.) *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Bencini, Fabrizio, “Burocracia”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (edits.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, tomos A-J, 2015.

- Benedict, Bradley, “El Estado en México en la Época de los Hasburgo”, en *Revista Historia Mexicana*, vol. XXIII, núm. 92, 1974.
- Blau, Peter M., *La burocracia en la sociedad moderna*, Buenos Aires, Paidós, 1962.
- Boissevain, Jeremy, “Patronage in Sicily”, en *Man*, vol. 1, núm. 1, 1966.
- Bravo Padilla, Tonatiuh, “La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009”, en Aimée Figueroa Neri (comp.) *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2010.
- Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución*, México, Del Valle de México, 1979.
- Burke, Peter, *Historia y teoría social*, México, Instituto Mora, 1997.
- Busto, Emiliano, *La administración pública en México*, París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889.
- Busto, Emiliano, *La administración pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Francia y el establecido en México*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1979.
- Busto, Emiliano, *La administración pública en México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889.
- Buve, Raymond, “Political Patronage and Politics at the Village Level in Central Mexico: Continuity and Change in Patterns from the Late Colonial Period to the End of the French Intervention (1867)”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 11, núm. 1, 1992.
- Cámara de Senadores, *Se Expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y se Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se Adiciona la Ley de Planeación*. México, Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Administrativos de la Cámara de Senadores, 24 de octubre de 2002.
- Campa, Mario, “Política económica: bases para una prosperidad compartida”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), en *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Campero Cárdenas, Gildardo, *Evolución de la administración pública paraestatal*, t. IV, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), serie: 200 años de Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.
- Campero Cárdenas, Gildardo, *La reforma administrativa en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- Campos, Ricardo, *Modernización política, burocracia y democracia*, México, Universidad de Guanajuato, 2002.

- Carbajal, Francisco (1848), “Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos, Plan General de Reformas de Oficinas y Proyecto de Ley para Restituir a sus Destinos a los Empleados que no Siguieron al Gobierno a Querétaro”, México, Imprenta de Ignacio Cumplido.
- Carbó, Margarita, “La oligarquía”, en Enrique Semo (coord.), *México, un pueblo en la historia. 3. Oligarquía y Revolución, 1876-1892*, México, Alianza Editorial, 1991.
- Cárdenas Sánchez, Enrique “La reestructuración económica de 1982 a 1994”, en E. Serbán (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940 -1994*, México, FCE, 2010.
- Cardozo Brum, Myriam, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, en *Prospectiva*, año 3, núm. 10, 1998.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de ley orgánica de la administración pública federal de 1976”, en *Revista de Administración Pública*, México, núms. 71-72, 1987.
- Carrillo Castro, Alejandro, *Base metodológica, Antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la Administración pública centralizada*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Caso Lombardo, Andrés y José Luis García Cárdenas, “La administración pública para el Desarrollo”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Castañeda, Diego, “Política fiscal: la estrategia del agricultor”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera, (coords.), en *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Castañeda, Jorge G., “Provincianos en la globalización”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Castelazo, José R., *La administración pública en los informes presidenciales, volumen 1, 1824-1920, Guadalupe Victoria-Venustiano Carranza*, en Alejandro Carrillo Castro (coord. gral.), serie: 200 años de Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

- Castelazo, José R., *La administración pública en los informes presidenciales, volumen 2, 1920-1976*. Adolfo de la Huerta-Luis Echeverría Álvarez, t. V, en Alejandro Carrillo Castro (coord. gral.), serie: 200 años de Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- Castelazo, José R., *La administración pública en los informes presidenciales, volumen 3, 1976-2011*. José López Portillo-Felipe Calderón Hinojosa, en Alejandro Carrillo Castro (coord. gral.), serie: 200 años de Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- Castellanos Coutiño, Horacio, “Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Castellanos Coutiño, Horacio, “Facultades Discrecionales y Facultades Regladas del Titular del Poder Ejecutivo de sus Decisiones en materia de Administración Pública”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Cejudo, Guillermo M., “La maraña federalista”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Cerdas Albertazzi, José Manuel, “El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 40, 2014.
- Cerdas Albertazzi, José Manuel, “El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 40, 2014.
- Chanes Nieto, José, “Estructura administrativa y poder político: el papel del Ejecutivo en México”, en *Política y Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973
- Chanes Nieto, José, “La investigación sobre la administración mexicana”, en *Revista de Administración Pública*, conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México, 1979.
- Chanes Nieto, José, *La reforma administrativa en México*, México, ISSSTE, 1974.
- Chávez Alcázar, Margarita, *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.
- Chellet Osante Roberto, *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Academia de Capacitación, 1955.
- Coatsworth, John H. y Alicia Torres, “Los orígenes del autoritarismo moderno en México”, en *Foro Internacional*, vol. 16, núm. 2 (62), 1975.

- Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974.
- Confederación Nacional de la Administración Pública, *La vigorosa acción de la confederación nacional de la Administración pública*, México, folleto de divulgación, 1922.
- Consulta Mitofsky, *24 trimestres de gobierno. Evaluación final Enrique Peña Nieto. Encuesta Nacional de Vivienda*, noviembre de 2018. Disponible en www.consulta.mx, (consultado 19 de febrero de 2019).
- Córdoba, José, “Diez lecciones de la reforma económica de México”, en *Nexos*, núm. 158, 1991.
- Correa, Eugenia (2012), “Reformas económicas, soberanía y poder político”, en Ricardo Valero (coord.). *2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- Cosío Villegas, Daniel, “El momento actual”, en *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1981.
- Cosío Villegas, Daniel, “El tramo moderno”, en *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1981.
- Cossío Díaz, José Ramón, “Constitución en vilo”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Cuén Barragán, Fernando, “Fundamentos para una reforma administrativa”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Cuevas Camarillo, Alfredo, “La administración del gasto público en México”, en *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 2 (110), 1987.
- Del Val Blanco, Enrique, “Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción”, en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, núm. 65, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1996.
- Díaz Casillas, Francisco, “El Legado de la Administración pública borbónica: del Gobierno español en Nueva España al México independiente”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Díaz Cayeros, Alberto, “Lo entendible y lo inentendible de la 4T”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.

- Díaz Rugama, Alberto, “Guía práctica del empleado en la República mexicana”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 52, 1982.
- Díaz Rugama, Alberto, *Guía práctica del empleado en la República mexicana*, México, Imprenta El Socialista, 1887.
- Dreyfus, Françoise, *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX*, Buenos Aires, Biblios, 2012.
- Du Gay, Paul, *En elogio de la burocracia*, Madrid, Siglo XXI Editores, 2012.
- Duhalt Krauss, Miguel, “¿Es la administración pública mexicana un factor limitante del desarrollo”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios administrativos, 1976.
- Duhalt Krauss, Miguel, *La administración de personal en el sector público*, México, INAP, 1972.
- Duhalt Krauss, Miguel, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, INAP, 1977.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. y Alberto Casas Benítez, “Patronazgo en el sector público mexicano: la experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en Héctor Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2023.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. y José Luis Méndez, “El servicio profesional: una introducción general”, en *Servicio profesional de carrera*, José Luis Méndez, (comp.), Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2011.
- Ebenstein, William, “Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, vol. VII, núm. 1, 1955.
- Ebenstein, William, “Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano”, en *Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal (Autores extranjeros)*. México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Eisenstadt, S. N. y Louis Roniger, “Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange”, en *Society for Comparative Study of Society and History*, núm. 1, 1980.
- Eisenstadt, S. N., *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972.

- Elizondo Mayer Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández, “La lógica del cambio político en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comp.). *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002.
- Enciso L., Angélica, “La SFP inicia proceso contra David Korenfeld”, en *La Jornada*, 8 de abril de 2015.
- Escuela Superior de Administración Pública, “Contadores públicos fiscales”. Copia del oficio del 23 de abril de 1923, remitido por el Comité de Estudios de Contabilidad Pública, al director de Enseñanza Técnica y Comercial. Archivo de la Secretaría de Educación Pública, 1923.
- Escuela Superior de Comercio y Administración, *Origen y desarrollo de la contaduría en México: 1845-2000*, IPN, 2008.
- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, *Diario Oficial*, México, Secretaría de Gobernación, 17 de abril de 1941.
- Expansión, “Estos son los Nueve Pendientes que AMLO reconoce a un Año de su Gobierno”. (<https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/12.02>) Consultado el 8 de noviembre de 2020.
- Fernández Santillán, José Florencio, *Política y administración en México (1934-1978)*, México, INAP, 1980.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (coord.), “Reforma al juicio de amparo”, en *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- Figueroa A., Rodulfo, *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, México, El Colegio de México, 1981.
- Finer, Samuel E., “Patronage and the Public Service”, en *Public Administration*, núm. XXX, 1950.
- Fischer, Lorenzo, “Meritocracia”, en Bobbio Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, t L-Z, México, Siglo XXI Editores, 2015.
- Fish, Carl R., *The Civil Service and the Patronage*, Cambridge, Harvard University Press, 1920.
- Flora, Holly, “Patronage”, en *Studies in Iconography*, 2012, vol. 33, Special Issue *Medieval Art History Today*, Critical Terms, 2012.
- Flores Caballero, Romeo (1988), *Administración y Política en la Historia de México*, México, INAP, FCE, 1988.
- Flores Caballero, Romeo (coord.), *La Administración pública en la Época de Juárez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- Flores Caballero, Romeo, “Nota preliminar (1973)”, en Romeo Flores Caballero (coord.), *La Administración pública en la época de Juárez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

- Flores Quiroga, Aldo, *Reforma Energética. Hidrocarburos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- Fox Quesada, Vicente, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, Gobierno de la República, 2004.
- Fox Quesada, Vicente, *Quinto Informe de Gobierno*, México, Gobierno de la República, 2005.
- Fox Quesada, Vicente, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno de la República, 2006.
- Fox Quesada, Vicente, *Tercer Informe de Gobierno*, México, Gobierno de la República, 2003.
- Fox Quesada, Vicente, “Versión de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante el acto de Firma de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que esta tarde encabezó en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos, México”, 9 de abril de 2003.
- Frenk, Julio y Octavio Gómez Dantés, “Fracturas de la Salud Pública”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Gaceta Parlamentaria, “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal, a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, núm. 5138-II, jueves 18 de octubre de 2018.
- García Cárdenas, Luis, “Antecedentes y desarrollo de la Administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, 1983.
- García Guzmán, Maximiliano, “El papel de la Administración pública en los procesos de democratización en México. Una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- García Ramírez, Sergio, *Derechos de los servidores públicos*, México, INAP, UNAM, 2007.
- García Ruiz, José Luis, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, México, CIDE, documento de trabajo núm. 50, 1997.
- García Valencia Antonio, *Las relaciones humanas en la Administración pública mexicana*, México, Editorial Porrúa, 1964, (1958).
- García Valencia, Antonio, “Las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- García Valencia, Antonio, “Reforma administrativa y relaciones públicas”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

- García Valencia, Antonio. *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, México, Porrúa, 1964, (1958).
- Garciadiego, Javier, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, SEP, 2006.
- Garrido, L. J., *El partido de la revolución industrializada: la formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, 5ª ed., México, Siglo XXI Editores.
- Geddes, B., “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991.
- Gobierno Federal, *Programa especial de mejora de la gestión pública federal*, México, Secretaría de la Función Pública, 2008.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1967.
- González de Aragón, Arturo, “Presentación”, en *Fiscalización superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2010.
- González Gómez, Javier, “La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿qué hacer?, ¿hacia dónde ir?, ¿cómo actuar?”, en *Revista de Administración Pública*, 117, vol. XLIII, núm. 3, 2008.
- González Gómez, Marco Antonio, *La política económica neoliberal en México (1982-2006)*, México, Ediciones Quinto Sol, 2009.
- González Jiménez, Arturo, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.
- González Pedrero, Enrique, “Demanda de nuevas carreras profesionales en el sector público”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- González, José Luis, *Historia general de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 1994.
- Goodspeed Stephen, “El papel del ejecutivo en México”, en *Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal (Autores extranjeros)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Goodspeed Stephen, “El papel del ejecutivo en México”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, vol. VII, núm. 1, 1955.
- Gracida, Elsa M., “Reflexiones sobre el pensamiento económico en México, 1970-1986”, en *Iberoamericana*, nueva época, año 7, núm. 26, 2007.

- Grupo Parlamentario de Morena, *Iniciativa que Expide la Ley de Austeridad Republicana, Suscrita por Diputados Integrantes del Grupo Parlamentario de Morena*, 2018.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, México, CIDE, documento de trabajo, 2000.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, CIDE, núm. 61, 2001.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Violencia y política”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Guerrero Gutiérrez, Héctor, “La esfera de la seguridad: el primer bienio”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T. Claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Guerrero, Claudia, “Demandan a la SFP actuar contra EPN”, en *Reforma*, 3 de diciembre de 2014.
- Guerrero, Claudia, “Demandan a la SFP actuar contra EPN”, en *Reforma*, 3 de diciembre de 2014.
- Guerrero, Claudia, “Negociarán al límite Fiscal anticorrupción”, en *Reforma*, 21 de noviembre de 2016.
- Guerrero, Omar, “El legado administrativo novohispano”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, II-SUE, 2010.
- Guerrero, Omar, “La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política”, en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 96, 1997.
- Guerrero, Omar, “Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México”, en *Revista de Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, núms. 71-72, México, 1987.
- Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración pública en México*, México, INAP, 1989.
- Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés, 1998.

- Guerrero, Omar, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración pública*, México, Harla, 1985.
- Guerrero, Omar, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, IAPEM-UAEMEX, 1995.
- Guerrero, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM, 2003.
- Guerrero, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, UNAM, 1994.
- Guerrero, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford, 2000.
- Guevara Niebla, Gilberto, “La regresión educativa”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Hardy, Marcos Armando, “La teoría del ejecutivo federal y la Constitución mexicana de 1824”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Haring, Clarence, *The Spanish Empire in America*. New York, Oxford University Press, 1947.
- Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, México, INAP, 1986.
- Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas*, México, INAP, 2000.
- Heredia, Blanca, “El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje”, en Blanca Heredia, y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Heredia, Blanca. “Estructura política y reforma económica: el caso de México”, en Blanca Heredia, y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Hernández Licona, Gonzalo, “Una pobre política para los pobres”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, en *Foro Internacional*, vol. XLIII, 1 (171), 2003.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “La administración al servicio de la política: la secretaría de programación y presupuesto”, en *Foro Internacional*. México, Colegio de México, vol. XXXIII, núm. 1, 1993.

- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Los altos mandos de la Administración pública mexicana”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Los grupos políticos en México. Una revisión teórica”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 15, núm. 45, 1997.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 11, núm. 32, Segundo Número Conmemorativo del Vigésimo Aniversario del Centro de Estudios Sociológicos 1973-1993, 1993.
- Hernández, Érika y Rolando Herrera, “Indaga subalterno conflicto de interés”, en *Reforma*, 4 de febrero de 2015.
- Herrera, Rolando, “La SFP no tiene plazos, afirma Virgilio Andrade”, en *Reforma*, 27 de marzo de 2015.
- Higuera Bernal, Gilberto, *Reforma en materia de justicia penal, El Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, FCE, 2018.
- Hill Mayoral, Benjamín G., “Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros”, en *Buen Gobierno*, núm. 3, 2007.
- Huntington, S.P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, “Exposición de motivos de la 15ª reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994”, en *Revista de Administración Pública*, Reformas a la Administración Pública, núm. 90, 1994.
- INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, “Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1929”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, 1982.
- INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, *Memoria del Seminario, Servicio Civil de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- Ingraham, P. W. y D. H. Rosenbloom, “The State of Merit in the Federal Government”, P. W. Ingraham y Kettl (eds.), en *Agenda for Excellence. Public Service in America*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1992.
- Instituto Belisario Domínguez, *El alcance de los objetivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Senado de la República, LXIV, Temas Estratégicos 73, 2019.

- Irizar, Guadalupe y Rolando Herrera, “La compra de casas no compete a SFP”, en *Reforma*, 5 de febrero de 2015.
- Iturriaga, José, “La Administración Pública durante la Dictadura Santanista”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Iturriaga, José, “Los presidentes y las elecciones en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Izaguirre Rojo, César Augusto, “Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Izaguirre Rojo, César, “La nueva ley de secretarías y departamentos de Estado”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Jeannetti Dávila, Elena, “La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Jeannetti Dávila, Elena, “Planificación y descentralización administrativa”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, Limusa-Noriega, 1997.
- José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos (1936), 1976.
- Junquera González, Juan, *La función pública en la Europa de los doce*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- Kaiser, Max, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*, México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2015.
- Kenny, Paul D., “The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization”, en *British Journal of Political Science*, vol. 45, núm. 1, 2015.
- Knapp, Betsy, “¿Es necesario el patronazgo?”, en Dwghit Waldo (comp.), *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967.

- Krause, Enrique, *Místico de la autoridad. Porfirio Díaz*, México, FCE, Biografía del Poder, 1, (1987), 2002.
- Krygier, Martin, “El estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Eugene Kamenka, Robert Brown, Martin Krygier y Alice Erh-Soon Tay, *La burocracia trayectoria de un concepto*, FCE, México, Breviarios, núm. 302, 1981 (col. Breviarios, núm. 302).
- Lande, Carl H. (1973), “Networks and Groups in Southeast Asia: Some Observations on the Group Theory of Politics”, en *American Political Science Review*, núm. 67, vol. 1, 1973.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, “La Ley de Responsabilidades, un código de conducta del servidor público”, en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, INAP, Praxis, núm. 65, 1984.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la República, FCE, 1987.
- Lastiri, Diana, “Llama Andrade a definir facultades para la SFP”, en *Reforma*, 9 de octubre, 2015a.
- Lastiri, Diana, “México sí rinde cuentas, revira SFP”, en *Reforma*, 6 de enero de 2016.
- Lastiri, Diana, “Pide Virgilio Andrade delimitar atribuciones”, en *Reforma*, 14 de octubre, 2015b.
- Leal, Juan Felipe, “El Estado y el bloque en el poder en México: 1867-1914”, en *Latin American Perspectives*, Summer, 1975, vol. 2, núm. 2, *México: The Limits of State Capitalism* (Summer, 1975).
- León Ramírez, Carlos, “El diseño administrativo de un imperio”, en *El diseño administrativo de un imperio*, Nelson Arteaga Botello, Eduardo Gasca Pliego, Erika Pani Bano, Mauricio Gutiérrez Cortés y Carlos León Ramírez. *Cuatro Memorias Sobre Puntos de Administración* de Vicente Ortigosa, facsímil, México, UNAM, UAEMEX, 2010.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha, “La protesta pasiva de la burocracia política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 4, Actores Sociales y Política, 1985.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. los trabajadores del estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, núm. 2, 1984.
- Ley General de Pensiones Civiles, en *México a través de los informes presidenciales: la Administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, t. III, 1976, 19 de agosto de 1925.

- Lira, Andrés, (comp.), *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala, José Ma. Luis Mora, Lucas Alamán*, México, Secretaría de Educación Pública, 1984.
- Llano, María Mercedes, “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 16, núm. 27, 2016.
- Loaeza, Soledad, “Acción Nacional en la antesala del poder: 1994-2000”, en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 171, 2003.
- Loaeza, Soledad, “Presidente sin gobierno”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Lobato, Ernesto, “La burocracia mexicana”, en *Revista de Economía*, México, 1951, t. XIV, núm. 1, 1951.
- López Mateos, Adolfo, *Ideario político*, México, Editado por Profesionistas Mexicanos, 1958.
- López Noriega, Saúl, “El Pacto por México y sus lecciones democráticas”, en Saúl López Noriega y Rodrigo Velázquez López Velarde (coords.), *Pacto por México*, México, FCE, 2018.
- López Obrador, Andrés Manuel, *50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana*. Disponible en <https://lopezobrador.org>, (consultado el 15 de julio de 2018).
- López Portillo, José, “La reformas administrativa en la administración para el desarrollo en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- López Presa, José Octavio, (coord.), *Corrupción y cambio*, México, FCE, 1998.
- López Rosado, Diego G., “Evolución histórica de las ideas sobre industrialización en México”, en *Investigación Económica*, vol. 11, núm. 2, 1951.
- López Rosado, Diego G., “Panorama histórico de la Revolución mexicana”, en *Investigación Económica*, vol. 10, núm. 3, 1950.
- López Rosado, Diego G., *La burocracia en México. Cuarta parte, México independiente 1911-1976*, México, Secretaría de Comercio, 1980.
- López Rosado, Diego G., *La burocracia en México. Segunda Parte, Época virreinal*, México, Secretaría de Comercio, 1980.
- López Rosado, Diego G., *La burocracia en México. Tercera parte. México independiente*, México, Secretaría de Comercio, 1980.

- Lugo, Adolfo, “Facultades que otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Luna Arroyo, Antonio, “El estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Luna, Matilde, “La administración estatal y el régimen político”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, 1988.
- Lutz, Raphael, *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, Madrid, Siglo XXI Editores, 2008.
- Madrid de la, Hurtado Miguel, “Mitin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982”, en *Manual síntesis de pensamiento político*, México, PRI, Coordinación General de Documentación y Análisis, 1982.
- Madrid de la, Hurtado Miguel, “Modernización de la administración pública”, Consulta Popular, IEPES, PRI, 1982.
- Magaloni, Ana Laura, “¿Justicia o ley? Los Jueces Frente a AMLO”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Magaloni, Ana Laura, “La Agenda Presidencial en Materia de Justicia”, en Heredia, Blanca y Gómez Bruera, Hernán (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Marichal, Carlos, “La economía de la época borbónica al México independiente, 1760-1850”, en Sandra Kuntz Ficker (edit.), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México; Secretaría de Economía, 2012.
- Martínez Anzures, Luis Miguel, *Controles y responsabilidades en el sector público*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004.
- Martínez Báez, Antonio, “El Ejecutivo y su gabinete”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

- Martínez Cabañas, Gustavo, “El desarrollo de ejecutivos superiores para el servicio público en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Martínez Puon, Rafael, *La profesionalización de la Administración pública en México: dilemas y perspectivas*. Madrid, INAP, 2003.
- Martínez Puon, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿Para Qué?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- Medina Piña, Luis, *Hacia el Nuevo estado. México 1920-2000*, México, FCE, 2017.
- Méndez Reyes, Jesús, “La Administración pública de México, antes y después de la Revolución”, en *La Administración pública mexicana*, México, INEHRM, (1955), 2003.
- Méndez, Alfredo y José Antonio Román “La SFP y su titular, con facultades para cumplir la orden presidencial: expertos”, en *La Jornada*, 6 de febrero de 2015.
- Méndez, José Luis (comp.), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011.
- Méndez, José Luis, “Estudio introductorio”, en Guy B. Peters, *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 1999.
- Méndez, José Luis, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (coord.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Mendieta y Núñez, Lucio, “Ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 3, núm. 3, 1941.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración pública en México*, México, UNAM, 1942.
- Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996.
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press, 1968.
- Messmacher Linartas, Miguel (2018), *Reforma Hacendaria*, México, FCE, 2018.
- Mijares Palencia, José, *El gobierno mexicano. su organización y funcionamiento*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, (1936), 1976.
- Miranda Pacheco, Sergio, “Preludio y establecimiento de la nueva administración constitucional, 1916-1923”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.

- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 1999.
- Moctezuma, Esteban, “Avances de la federalización educativa en México”, en *La Administración pública contemporánea*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993.
- Moctezuma, Esteban, “La educación frente a las nuevas realidades”, en *Resumen de una visión de la modernización de México*, México, FCE, Presidencia de la República, t. II, 1994.
- Moe, Terry M., “La teoría positiva de la burocracia pública”, en Carlos H. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Mora, José María Luis, “Discurso sobre los efectos perniciosos de la empleomanía”, en *Obras Sueltas de José María Luis Mora*, México, Porrúa, (1837), 1963.
- Mora, José María Luis, “Hacienda pública”, *Obras sueltas*, t. I, París, Librería de Rosa, 1837.
- Mora, José María Luis, “Una visión de la sociedad mexicana”, en Andrés Lira (comp.), *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala, José Ma. Luis Mora, Lucas Alamán*. México, SEP, 1984.
- Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones. Obras sueltas*, t. I, París, Librería de Rosa, 1837.
- Moreno Espinosa, Roberto, “Génesis de la Administración pública mexicana. Las cuatro secretarías de estado, 1822-1836”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Moreno Toscano, Alejandra, “La era virreinal”, en *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1981.
- Mouzelis, Nicos P., *Organización y burocracia*, Barcelona, Ediciones Península, 1973.
- Moy, Valeria, “Los años perdidos de la economía mexicana”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Moynihan, Daniel P., y James Q. Wilson, *Patronage in New York State, 1955-1959*, 1964.
- Muñoz García, Alfredo, “Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?”, en *Buen Gobierno*, México, núm. 3, 2007.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón, *Innovación gubernamental. El paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, México, FCE, 2005.
- Nieto García, Alejandro, “El pensamiento burocrático marxista”, en *Documentación administrativa*, Madrid, núm. 171, 1976.

- Núñez Bustillos, Juan Carlos, “Principales sucesos nacionales del segundo semestre de 2015”, en Jorge Valdivia García (coord.). *México se cimbra a mitad del sexenio*, Análisis plural, Guadalajara, ITESO, 2015.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas, *Manual de Administración pública*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, ONU, 1962.
- Ortega Mata, Rodolfo, “Los servicios públicos en relación con la tecnología, la economía y el derecho en los países poco desarrollados”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Otero, Mariano, *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847, Obras*, t. I, México, Porrúa, 1967.
- Otto Granados, Roldán, *Reforma educativa*, México, FCE, 2018.
- Palacios Prieto, Alejandra y José Nery Pérez Trujillo, *Reforma en competencia económica*, México, FCE, 2018.
- PAN, Partido Acción Nacional, *Plataforma Política*, México, Editorial La Nación, 1957.
- Pardo, María del Carmen, “¿Cambio o parálisis en la administración pública mexicana?”, en Miguel Ángel Valverde Loya y Mary E. Hilderbrand, (coords.). *¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? reformas recientes al sector público en México*, México, Tecnológico de Monterrey, EGAP, Harvard Kennedy School, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- Pardo, María del Carmen, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. 4, núm. 2, segundo semestre, México, 1995.
- Pardo, María del Carmen, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de modernización”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre, 1995.
- Pardo, María del Carmen, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en José Luis Méndez (coord.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Pardo, María del Carmen, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4 (182), 2005.
- Pardo, María del Carmen, “La ‘nueva’ estructura del gobierno”, en *Enlace*, núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001.
- Pardo, María del Carmen, “La Administración Pública en México, sus Condicionantes y Retos”, en José Luis Méndez (coord.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

- Pardo, María del Carmen, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, Colegio de México, 1986.
- Pardo, María del Carmen, “La gerencialización de la administración pública”, en *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 4, 2007.
- Pardo, María del Carmen, “La Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón: Entre la Austeridad y la Reforma”, en *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 1 (219), 2015.
- Pardo, María del Carmen, “La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLIII, núm. 171, núm. 1, 2003.
- Pardo, María del Carmen, “La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente”, en *Revista IAPEM*, núm. 31, 1996.
- Pardo, María del Carmen, “La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio”, en *Foro Internacional*, vol. L, núm. 2, 2010.
- Pardo, María del Carmen, “Los límites de la modernización administrativa 1982-1988”, en José Luis Méndez (coord.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Pardo, María del Carmen, “Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México”, en V.E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la Administración pública*, México, Diana, 1989.
- Pardo, María del Carmen, “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, en *Enlace*, núm. 43, 1996.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980*, México, INAP, El Colegio de México, 1993.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.
- Pardo, María del Carmen, *Una mirada de conjunto de la administración pública*, México, El Colegio de México, 2014.
- Pasquino, Gianfranco, “Modernización”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, t. L-Z, 2015.
- Patiño Ortiz, Francisco, “Orden constitucional y administración pública, 1837-1855”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.

- Pavón Romero, Romero, “La administración pública. Época colonial”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Payno, Manuel, *La deuda interior de México*, México, Imprenta Económica, 1865.
- Peñañiel, Antonio, *Cuadro Sinóptico Informativo de la Administración del Presidente Porfirio Díaz hasta 1909*.
- Pérez Bello, Noé, “Los cambios institucionales de la economía y la administración pública en México, 1982-2000”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Pérez Ramírez, Rigoberto, *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*, México, tesis de maestría para obtener el grado de maestro en Administración Pública, FCPYS-UNAM, 2004.
- Peters, Guy B., *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 1999.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, “Consideraciones generales”, en Secogef-INAP, *Tamaño y composición de la Administración pública mexicana*, México, Secogef-INAP, 1988.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales*, México, Secogef, discursos del secretario, núm. 5, 1984.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP, Conacyt, t. I, 1984.
- Piquero, Ignacio (1856-1858), *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la Administración pública*, México, sin datos editoriales.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- Ponce de León, Samuel y Mauricio Rodríguez, “La gestión de la pandemia: aprendiendo a nadar frente a un tsunami”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941.
- Powell, John Duncan, “Peasant Society and Clientelist Politics”, en *American Political Science Review*, vol. 64, núm. 2, 1970.
- Poy Solano, Laura, “La SFP lanza campaña anti cohecho”, en *La Jornada*, 6 de agosto de 2014.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (2007), en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 13 de julio de 2007.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 12 de julio de 2019.

- PRI, Partido Revolucionario Institucional, “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación Partido Nacional Revolucionario”, en *Revista Política Social*, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos, núm. 4, PRI, t. I, México, noviembre de 1935.
- Puente de la Mora, Ximena, *Reforma en Materia de Transparencia*, México, FCE, 2018.
- Quijano Torres, Manuel, “Revolución social y administración pública: el papel del movimiento armado en 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Quintanilla, Lourdes, *Zavala, entre la historia y la actualidad y otros ensayos*, Toluca, Instituto Mexiquense de Cultura, 1997.
- Ramió, Carles, *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Madrid, Tecnos, 2017.
- Ramos, Leopoldo y Carlos Figueroa, “Cínico disparate”, la investigación que Peña solicitó a la SFP, considera AMLO”, en *La Jornada*, 5 de febrero de 2015.
- Reyes Heróles, Federico, *Política y administración a través de la idea de vida*, México, INAP, 1983.
- Rincón Pérez, David Apolinar, “Introducción. La sociología y Max Weber”, en Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, México, Coyoacán, 2010.
- Ríos Zúñiga, Rosalina, “La pugna entre centralización y descentralización, 1837-1855”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Riquelme, Luis, *Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la república mexicana, en beneficio de sus padres, viudas y huérfanos, herederos o legatarios*, México, Impreso por Juan Ojeda, 1837.
- Rivera Marín, Guadalupe, “Técnicas del manejo de personal en la administración pública mexicana”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Rives Sánchez, Roberto, “La Administración pública en el periodo 1953-1970”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940*, México, INAP, 1984.
- Rives Sánchez, Roberto, *Génesis y evolución del federalismo en México*, en Alejandro Carrillo Castro (coord.), *200 años de Administración Pública en México*, t. VI, México, INAP, 2013.

- Rodríguez Reyes, Álvaro “Diagnosis administrativa del gobierno federal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 16, enero-febrero, 1964.
- Rodríguez Reyes, Álvaro “Diagnosis administrativa del gobierno federal”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Rodríguez Reyes, Álvaro “La reforma administrativa del gobierno federal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 17, 1964.
- Rodríguez Reyes, Álvaro, “La reforma administrativa del Gobierno federal”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Rodríguez Reyes, Álvaro, *Administración del sector público*, México, Herrero Hermanos, 1970.
- Rodríguez Rodríguez, Jesús, “De los servicios públicos”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Rodríguez, Álvaro, “La formación de los funcionarios públicos”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Roel Rodríguez, Santiago, *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad, Un nuevo paradigma*, México, Ediciones Castillo, 1998.
- Roel Rodríguez, Santiago, *Promap y proceso de cambio*, ponencia presentada en Toluca, Estado de México, en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, 21 de mayo de 1997.
- Rogozinski, Jacques y Francisco Javier Casas Guzmán, “El proceso de desincorporación en México”, en María Elena Vázquez Nava (coord.) *La Administración pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993.
- Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, col.: Una Visión de la Modernización de México, 1993.
- Rojas, Irvin, “Trabajo, salarios y relaciones laborales”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Rolland, C. Modesto, “Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas”, en Modesto C. Rolland, *El desastre municipal en la república mexicana*, México, Librería Cultural, 1921.

- Rousseau, Isabelle, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, México, El Colegio de México, 2001.
- Rubio Márquez, Vanessa, *Reforma financiera*, México, FCE, 2018.
- Rubio, Luis, *La nueva disputa sobre el futuro. Ideas viejas para un México moderno*, México, Penguin Random House, 2021.
- Ruiz Sacristán, Carlos, “La reestructuración del sistema burocrático”, en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993.
- Salmerón Castro, Fernando I., “Modernidad y prácticas políticas: democracia, eslabonamientos y mediaciones en la sociedad civil”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, 2002.
- Salmón Perrilliat, Esteban, “La lucha contra los intermediarios: ¿de la dádiva al derecho?”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, “Una política exterior que mira hacia dentro”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Salyano Rodríguez, Raúl, “El servicio civil de carrera”, en *Hacia una nueva cultura administración*, Instituto de Administración Pública de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, 1995.
- Sánchez González, José Juan y Jaime Espejel Mena (2021), “La administración republicana en el estudio de la administración pública: una reflexión teórica”, en Jesús Manuel Ramos García, Leonel Flores Vega y Luis Ernesto Vázquez Arellano (coordinadores). *La Administración Pública en la 4T. Retos, Desafíos y Propuestas a Inicios de Gobierno*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.
- Sánchez González, José Juan, “Dos interpretaciones de la 4T: ataque al arreglo oligárquico o una transformación destructiva. Un balance preliminar del gobierno de AMLO (2018-2022)”, en Martha Gómez Collado y José Juan Sánchez González (coords.), *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino (2018-2021)*, México, Tirant Lo Blanch, 2024.
- Sánchez González, José Juan, “Implicaciones del Pacto Por México en la Administración pública: los nuevos órganos reguladores”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, La Biblioteca, 2016.

- Sánchez González, José Juan, “La Administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1910”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Sánchez González, José Juan, “La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 2010.
- Sánchez González, José Juan, “La reingeniería en la Administración pública federal en México”, en *Revista IAPEM*, núm. 60, enero-abril de 2005.
- Sánchez González, José Juan, “Los males y los remedios del sistema de botín en los gobiernos locales”, en José Chanes Nieto (coord.), *Los males de la Administración pública y sus remedios*, México, UAEMEX, t. I, Municipal, 2019.
- Sánchez González, José Juan, “Política de gestión pública”, en Héctor Zamitz Gamboa (coord.). *Un balance de gestión gubernamental. Enrique Peña Nieto (2012-2018)*, México, UNAM, 2021.
- Sánchez González, José Juan, “Profesionalización del servidor público: antecedentes y perspectivas en México”, en Juan de Dios Pineda (coord.). *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Anáhuac e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1999.
- Sánchez González, José Juan, “Servicio civil de carrera y profesionalización del servicio público en México”, en José Juan Sánchez González (coord.), *Revista del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000.
- Sánchez González, José Juan, “Trayectoria de estudios de la burocracia y el servicio civil en México”, en *Revista IAPEM*, núm. 86, 2013.
- Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998.
- Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, IAPAS, UAT, UAEM, 2018.
- Sánchez González, José Juan, *Historia del estudio de la Administración pública en México*. México, Cámara de Diputados, UAEMEX, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Sánchez González, José Juan, *La Administración pública como profesión*, México, Tirant lo Blanch, 2022.
- Sánchez González, José Juan, *La corrupción en la Administración pública y el sistema nacional anticorrupción en México*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, UAEMEX, 2017.

- Sánchez González, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal*, tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.
- Sánchez González, José Juan, *La privatización en México como retracción estatal*, Toluca, IAPEM-Colegio de Ciencia Política y Administración Pública del Estado de México, 2010.
- Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Sánchez, Lisa, “La sombra militar”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Savarino, Roggero Franco, “El despertar de las masas: cambios sociales y crisis política en Yucatán (1897-1911)”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies, Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 65, 1988.
- Schaeffer, Wendell Karl Gordon, “La Administración pública mexicana”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. México, vol. VII, núm. 1, 1955.
- Schaeffer, Wendell Karl Gordon, *La Administración pública mexicana*, México, INEHRM, col.: Visiones Ajenas, edición facsimilar (1955), 2003.
- SECOGEF-INAP, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y composición de la Administración pública mexicana*, México, SECOGEF-INAP, 1988.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006*, México, 2001.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984-1988*, México, 1984.
- Secretaría de Gobernación, “Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de abril de 1934.
- Secretaría de Gobernación, “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, martes 28 de mayo de 1996.
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984.
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1983.
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 1984.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, Documento de acuerdo con el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. Que indica que ambas secretarías “[...] elaborarán un diagnóstico con el objeto de lograr una reingeniería en el servicio público para los puestos de mandos medios y superiores, en términos de lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, analizando las funciones, grado de responsabilidad y las percepciones correspondientes [...]”, 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2007), *Sistema de evaluación del desempeño*. México, SHCP.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1988), *Reestructuración del sector paraestatal*, México, FCE, 1988.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994*, México, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos, 1989-1994*, México.
- Secretaría de la Función Pública, *Hacia una Nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI. Mérito, Inclusión e Integridad en el Servicio Público como Ejes de la Profesionalización de los Servidores Públicos*, México, FLACSO, 1^{er} Encuentro Internacional Anticorrupción, 2017.
- Secretaría de la Función Pública, *Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública*, México, 2007.
- Secretaría de la Función Pública, *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, México, SFP, 2007.
- Secretaría de la Función Pública, *Programa de mejoramiento de la gestión*, México, SFP, 2007.
- Secretaría de la Función Pública, *Programa de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción*, México, SFP, 2008.
- Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*, México, SFP, 2020.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, FCE, 2006.
- Secretaría de la Presidencia, “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, 1934”, (1976), en *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, t. IV.
- Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, México, 1976.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, 1985.
- Serra Rojas, Andrés, “La función constitucional del presidente de la república”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Shefter, Martín, “Party and Patronage: Germany, England and Italy”, en *Politics and Society*, vol. 7, 1977.
- Sierra Casasús, Catalina, “Estudios sobre Administración pública en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 1, 1956.
- Sierra Casasús, Catalina, “Estudios sobre Administración Pública en México”, en *Revista de Administración Publica*, núm. 1, 1956.
- Sierra Casasús, Catalina, “Estudios sobre la Administración Pública en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Sierra, Catalina, “Estudios sobre Administración Pública en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 1, 1956.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, “El insulto”, en *Reforma*, 9 de febrero de 2015.
- Simms, Harold D., *La expulsión de los españoles en México (1821-1828)*, México, SEP, FCE, 1985.
- Smith, Peter H., “La movilidad política en el México contemporáneo”, en *Foro Internacional*, vol. 15, núm. 3 (59), 1975.
- Solano Yáñez, Delfino, “La administración pública en México”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Solís Acero, Felipe, *Reforma Político-Electoral*, México, FCE, 2018.
- Solís, Leopoldo, *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Speckman Guerra, Elisa, “El Porfiriato”, en *Nueva Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004.
- Tónix Rodríguez, José Luis, “La burocracia”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Torres Gaitán, Ricardo, “La Administración pública como Instrumento para el desarrollo económico y social”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, (Autores mexicanos), México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

- Turn, William, “En defensa del patronazgo”, en Waldo Dwghit (comp.), *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967.
- Ugalde, Luis Carlos, “Fracturas de la democracia”, en *Nexos*, vol. XLIV, núm. 531, año 45, 2022.
- Ulises, Beltrán y Santiago, Portilla, “El proyecto de descentralización del Gobierno mexicano”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, Colegio de México, 1986.
- Urrutia, Alfonso, “Andrade: el gobierno sí rinde cuentas” en temas polémicos y aun dolorosos”, en *La Jornada*, 6 de enero de 2016.
- Urrutia, Alonso, “La SFP ya no existe; es necesario regularizarla: Marván Laborde”, en *La Jornada*, el 5 de febrero de 2015.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Introducción”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “La Administración pública y el conflicto político, 1855-1875”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, 2000.
- Valverde Viesca, Karla, “Inicios del desarrollo social en México: la compleja relación entre gobierno, modelo económico y estrategia de desarrollo en la década de los setenta”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de la Administración pública en México*, México, SFP, UNAM, IISUE, 2010.
- Vargas, Rosa Elvira, “Una resurrección forzada”, en *La Jornada*, 4 de febrero de 2015.
- Vázquez Cano, Luis Ignacio, “La simplificación administrativa”, en *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF, FCE, 1993.
- Vega Casillas, Salvador, “El programa de mejora de la gestión”, en *Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados*, Ciudad de México, 2008.
- Velázquez de la Cadena, Mariano Gray y Edward Iribas, Juan L., *New Revised Velázquez. Spanish and English Dictionary*. NJ, New Win Publishing, 1985.
- Velázquez López Velarde, Rodrigo, “Pacto por México: necesidad, determinantes y perspectivas de éxito de las reformas estructurales”, en Saúl López Noriega y Rodrigo Velázquez López Velarde, *Pacto por México*, México, FCE, 2018.

- Vera Ferrer, Óscar Humberto, “La economía política de la privatización en México”, en Glade, William (edit.). *Privatización de empresas públicas en América Latina*, México, Gernika, 1995.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, Diana, 1966.
- Vidal, Ernestina, “Administración pública”, en *Cuestiones Nacionales*, México, núm. 9, 1959.
- Vidal, Ernestina, “Administración pública”, en *Cuestiones Nacionales*, México, núm. 9, 1959.
- Vidal, Ernestina, “Administración Pública”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Vidal, Ernestina, “Planeación y reforma administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 17, 1964.
- Villarreal, René, *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?*, México, Diana, 1988.
- Waldo, Dwghit (comp.). *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967.
- Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, México, Coyoacán, 2010.
- Weber, Max, “Bureaucracy”, en H.H. Gerth y C. Wright Mills (comps.), *From Max Weber*, Nueva York, Oxford University Press, (1999), 1946.
- Weber, Max, “La burocracia”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, FCE, 1999.
- White, Leonard, *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Compañía General de Publicaciones, 1964.
- Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- Yanes, Pablo, “Innovaciones, desafíos y pendientes de la política social”, en Blanca Heredia y Hernán Gómez Bruera (coords.), *4T claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House, 2021.
- Zamitiz Gamba, Héctor, “Introducción”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.). *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, UNAM, 2016.
- Zamora, Fernando, “Dos criterios para una reforma administrativa de gobierno”, en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, (Autores mexicanos)*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

- Zavala, Lorenzo de, “Aspirantismo y parcialidad, aspirantismo, y medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo”, en *Obras, El periodista y el traductor*, México, Porrúa, 1937.
- Zavala, Lorenzo de, “Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República Mexicana en el año de 1847”, en *Obras: el periodista y el traductor*, México, Porrúa (1847), 1966.
- Zavala, Lorenzo, “El escepticismo ante el proceso democrático”, en Andrés Lira (compilador), *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala, José Ma. Luis Mora, Lucas Alamán*. México, SEP, 1984.
- Zavala, Silvio, “Magistrados, otros funcionarios y pretendientes”, en *El servicio personal de los indios en la Nueva España, 1521-1550*, México, El Colegio de México, 1984.

Ficha curricular del autor



José Juan Sánchez González

Trayectoria académica

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro y doctor en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Mención honorífica en sus tres tesis profesionales. Promedio de 10 en maestría y doctorado. Becario UNAM en la maestría y becario Conacyt en el doctorado. Ambos estudios de posgrado fueron asesorados por el doctor Omar Guerrero.

Ha publicado 23 libros en materia de teoría de la administración pública, así como temas relacionados con los procesos de modernización y reforma de la administración pública federal en México. Recientemente destacan los siguientes libros: *Fundamentos para una ciencia de la Administración Pública* (2020); *Precursores de la Administración Pública. Clásicos* (2020); *Pensadores de la administración pública modernos* (2021); *La administración pública como ciencia* (2022); *La administración pública como profesión* (2022), *La profesionalización de la política en México* (coordinador) (2022), *Nueva gobernanza*

pública: implicaciones para un nuevo servicio público (2023), todos estos en la editorial Tirant lo Blanch.

También ha publicados 55 artículos especializados en la administración pública en temas de profesionalización, gobierno abierto, gobernanza, combate a la corrupción y teoría de la administración pública. Ha colaborado con 36 capítulos en libros colectivos de la disciplina. Además ha coordinado cuatro revistas dedicadas a la administración pública.

Trayectoria docente

Es profesor desde 1990 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en su División de Estudios de Posgrado, por lo que tiene 35 años de experiencia docente. Ha impartido cátedra en diversas universidades públicas y en Institutos de Administración Pública en los estados del país, en materias y temas de sus líneas de investigación.

A partir de 2006 es profesor de tiempo completo definitivo en la Universidad Autónoma del Estado de México, campus Zumpango. Ha sido coordinador de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (2016-2017) y actualmente dirige la maestría de Gestión y Políticas Metropolitanas en el Centro Universitario UAEMEX-Zumpango (2023-2024).

La burocracia en México

entre el patronazgo y
la modernización administrativa

De la autoría de José Juan Sánchez González. La edición estuvo a cargo de la Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados de la Secretaría de Ciencia, mediante el Departamento de Producción y Difusión Editorial. En interiores y forros se emplearon las tipografías *Source Serif* y *Merriweather*. Este libro se terminó de editar el 29 de agosto de 2025.

Yeydi López Hernández	<i>Análisis e interpretación del sistema antiplagio</i>
Iván Pérez González	<i>Corrección de estilo y ortotipográfica</i>
Juan Manuel García Guerrero	<i>Diseño y maquetación de interiores</i>
Elizabeth Esparza Guevara	<i>Diseño de portada</i>
Patricia Vega Villavicencio	<i>Coordinación editorial</i>

Por disposición del Reglamento de Acceso Abierto se publica la versión PDF de este libro en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma del Estado de México.