

II. EXTRANJERO

EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA (Su evolución a partir del México independiente hasta 1976)

SUMARIO: LEMAS.—INTRODUCCIÓN.—PRIMERA PARTE. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA A PARTIR DEL MÉXICO INDEPENDIENTE: 1.A) *Orígenes de la organización administrativa en la legislación del siglo XIX.* 2.B) *Primeros balbucesos de una Administración Pública no tan abstencionista.* 3.a) El Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional. 4.b) Creación de una Dirección de Industria. 5.c) La creación de la Secretaría de Fomento. 6.d) El dualismo jurisdiccional y la creación de una jurisdicción administrativa autónoma. 7.C) *Recapitulación provisoria.* 8.D) *Vaivenes menores en el siglo XIX y hasta la Revolución de 1910.*—SEGUNDA PARTE. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, HASTA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS BASES ORGÁNICAS DE SU ESTRUCTURA ACTUAL (NOVIEMBRE 1976): 9.A) *La Constitución del 5 de febrero de 1917:* 10.a) La cultura ibérica y la «propiedad condicional». 11.B) *La organización administrativa en la legislación de 1917 a 1946:* 12.a) Continuación: De la crisis al término de la Segunda Guerra Mundial. 13.b) La Administración centralizada, del cardenismo hasta el alemanismo. 14.c) La emergencia de la paraestatalidad hasta 1946. 15.C) *La organización administrativa en la legislación, de 1946 a noviembre de 1976:* 16.a) La Administración centralizada, desde la postguerra hasta la víspera de la Reforma Administrativa de 1976. 17.b) La Administración paraestatal, desde la postguerra hasta la víspera de la Reforma Administrativa de 1976: *introito.* 18.c) La Administración paraestatal (1946-noviembre 1976): continuación: 19.aa) La paraestatalidad en la Constitución. 20.bb) Algunas creaciones institucionales relevantes (1946-noviembre 1976). 21.cc) Modalidades de vigilancia y control de la paraestatalidad: dos etapas.—TERCERA PARTE. PERSPECTIVAS PARA UNA EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO (A NOVIEMBRE 1976): 22.A) *La perspectiva de los setenta: un horizonte complejo.* 23.B) *Los setenta: la otra mitad del universo relevante.* 24.C) *Debilidades y fortalezas del devenir administrativo.* 25.D) *El realismo jurídico y el hexágono de las prioridades de nuestra Administración Pública.* 26.E) *De la «teoría de la integración» de Rudolf Smend, proyectada a la Administración Pública en México.* 27.F) *«La ley de impotencia de la Administración».*—BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

LEMAS

«Necesitamos precisar ideas, dictar normas y exigir responsabilidades efectivas para que la Administración Pública sea honesta, eficiente, económica y de acuerdo con nuestra categoría de pueblo pobre» (Lázaro CÁRDENAS, «México a través de los informes presidenciales», tomo 5, vol. I, de *La Administración Pública*, pág. LVII).

«Dentro del ideal revolucionario, el Estado tiene que ser el más firme defensor de la seguridad y el orden, pero de un orden dinámico que no niegue la justicia ni sea obstáculo para el desarrollo histórico. Para alcanzar esta meta, el Estado debe intervenir, y aplicar su fuerza para transformar la estructura de la sociedad... El

Partido de la Revolución Mexicana reconoce la realidad actual de la lucha de clases, y sostiene que la subsistencia de la sociedad no depende de la existencia de una clase social explotada» (Partido de la Revolución Mexicana, *El Segundo Plan Sexenal, 1940*, págs. 39-40).

«Se ha dicho, los administrativistas en el momento que se aproximaron al estudio de la Administración en su perfil jurídico, albergaban en el pecho dos almas, una de juristas y otra de estudiosos de la Administración Pública, de modo que no pocas veces han tenido que forzar su construcción lógica, formalista, tal y como puede ser conformada desde el punto de vista positivo, para aproximar la realidad de las normas a la realidad palpitante, viviente, del fenómeno administrativo que es en resumen producción social, esto es, la vida humana» (Jorge OLIVERA TORO, *Aportaciones al conocimiento de la Administración federal —autores mexicanos—*, pág. 614).

«Si en la Constitución de 1857 se formó el ser del Estado mexicano, sobre ideas políticas liberales, la eclosión que culminó con la Constitución de 1917, implantó reformas sociales y en su proyección estamos viviendo. Ella hizo surgir, en acelerado desarrollo, una Administración Pública que, al lado de actividades de tipo clásico, tiene otras de evidente satisfacción del bienestar social.

El Estado mexicano, surgido de la Revolución, es profundamente social y participante activo en la vida económica de la Nación. Al impacto de factores socioeconómicos ha operado la transformación de su estructura administrativa. Al lado de la Administración clásica existe la social, prestadora de servicios y bienes, inserta dentro de la Administración central, pero con mayor amplitud en los organismos descentralizados y empresas públicas que forman el sector paraestatal.

Es una Administración rebotante de tareas y hace participar en ellas a los administrados. Su organización actual responde a la sociedad mexicana y a la programación política de su gobierno» (Jorge OLIVERA TORO, *ibidem*, pág. 615, tomado de la *Memoria del Seminario sobre planeación socioeconómica*, Ciudad de México: UNAM/Facultad de Derecho, 1965, págs. 195-222).

INTRODUCCIÓN

Estamos ante un tema inmenso, del cual esta investigación implica sólo una primera etapa de un trabajo mayor.

En verdad, toda evolución histórica comporta en su estudio un cierto grado de evaluación, por lo cual las etapas que se analicen estarán naturalmente compenetradas de una cierta postura al respecto de quien esto escribe.

La delimitación del tema, por su gran amplitud cuantitativa y cualitativa, obligará necesariamente a sacrificar algunos aspectos que, por su interés, esperamos desarrollar en dicho trabajo posterior, que el presente nos ha justificadamente provocado.

En este sentido, el tema se limita a lo mexicano, con exclusión de la doctrina y de la Administración comparadas. La tentación de abordar la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, con ser intensa, debe ser igualmente rechazada, por razones de brevedad, por lo cual

la exposición se ciñe exclusivamente al nivel federal, sin que esto importe desconocer la trascendencia de los niveles estadual y municipal.

La evaluación evolutiva que nos ocupa pretende tener como límite temporal la Administración *actual*. A este respecto, y como es clásico en estas delimitaciones de épocas, ciertamente, podrían defenderse diversos criterios de tipo político (1929), de tipo histórico mundial (1945), de actualidades sexenales (diciembre 1982). Respetando la validez potencial de esos criterios alternativos u otros que fundadamente pudieran imaginarse, preferimos un criterio estricto de ciencia de la Administración: entendemos, así, que la actualidad de nuestra organización administrativa pública federal arranca con las leyes de diciembre de 1976, relativas a la Reforma Administrativa. Con ello evitamos «irrupciones fuera de tema», y queda claramente excluido lo referente a la planeación.

Como surge del *Sumario*, el presente estudio consta de tres partes:

- I. La Administración Pública mexicana a partir del México independiente.
- II. La Administración Pública federal a partir de la Constitución de 1917 hasta el establecimiento de las bases orgánicas de su estructura actual (noviembre 1976).
- III. Perspectivas para una evaluación de la Administración Pública en México (a noviembre 1976).

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA A PARTIR DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

1.A) *Orígenes de la organización administrativa en la legislación del siglo XIX*

El período que se inició con la insurrección de Hidalgo y la Constitución de Apatzingán de 1814 se caracterizó, al igual que el resto de este siglo mexicano, por lo menos hasta bien entrado su último cuarto, por un estancamiento económico general (1). En particular, y respecto de los once años de lucha (1810-1821), los dos factores que contribuyeron a esa parálisis general fueron lo destructivo de las guerras mismas y la prolongada inestabilidad política que las acompañaba, todo lo cual, combinado con la inmadurez organizacional del Estado naciente, redundaba en una estructura administrativa amorfa, cuya influencia sobre el desarrollo económico era negativa, pues aquellos primeros gobiernos trashumantes, o apenas formalmente instituidos, no podían proporcionar ni la paz necesaria para atraer cuantiosas inversiones extranjeras, ni efectuar

(1) Roger D. HANSEN, *La política del desarrollo mexicano*, Ciudad de México: Siglo XXI, múltiples ediciones desde 1971, pág. 19.

mejoras internas que pudieran estimular el ahorro y la inversión nacionales (2).

En este contexto se dicta *la primera legislación orgánica* de nuestra Administración centralizada nacional, mediante *el Decreto de la Regencia del Imperio de 8 de noviembre de 1821*, el cual se limita al establecimiento de las que serían, con leves modificaciones, las cuatro Secretarías del Despacho clásicas de nuestro derecho administrativo liberal, titulares, respectivamente, de los cometidos esenciales del Poder Público de la época (3):

- Relaciones Exteriores e Interiores.
- Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- Guerra y Marina.
- Hacienda (4).

En lo sustantivo, con relación a los cometidos asumidos por la Administración Pública, y en lo orgánico, referente a esta organización del Estado-Gendarme (5), una búsqueda prolija —en los textos constitucionales de 1824, 1836, 1840, 1842, 1847 y 1857, e inclusive, en parte, en el tenor originario de la Carta de Querétaro de 1917 (6)— nos ha confirmado la casi absoluta inexistencia de preceptos siquiera programáticos que aludieran a la asunción por el Estado mexicano de pautas de acción ajenas al abstencionismo decimonónico. Lo cual no es sorprendente, pues,

(2) HANSEN, *ibidem*, pág. 20.

(3) Para la noción de los cometidos esenciales, v. León CORTIÑAS-PELÁEZ, «Estudio preliminar» de Omar GUERRERO-OROZCO, *La teoría de la Administración Pública*, Ciudad de México: Harla, 1986, págs. XXV-LXV, esp. págs. XLIII-XLV.

(4) José ATTOLINI, «Administración Pública en México», en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración federal (autores mexicanos)*, Ciudad de México: Dirección General de Estudios Administrativos, Colección «Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana», serie B) Bibliografía, núm. 5, 1976, págs. 65-69, esp. pág. 65; José MIJARES-PALENCIA, *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*, 1936, ed. facsimilar en Ciudad de México: Secretaría de la Presidencia/Dirección General de Estudios Administrativos, Colección «Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana», serie B) Bibliográfica, núm. 3, 1976, pág. 13, quien glosa el Decreto reglamentario de 28 de noviembre de 1821.

(5) Alejandro CARRILLO-CASTRO, *La reforma administrativa en México*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, S. A., 3 vols., 1980-82; vol. I, 1980, pág. 49.

(6) En este sentido, las recientes monografías semestrales relativas a la evolución de los cometidos del Poder Público en las Constituciones mexicanas: Edgar VÁZQUEZ-ITURBE, *Los cometidos en la Constitución Política de la monarquía española de 19 de marzo de 1812 o Constitución de Cádiz*; Jorge Alberto BERISTÁIN-SILVA, *Los cometidos en la Constitución de Apatzingán de 1814*; Tomás TAVERA-SORIA, *Los cometidos del Poder Público en las Cartas constitucionales de 1824*; Angela PACHECO-HERNÁNDEZ, *Identificación de los cometidos de la Administración Pública en la Constitución centralista de las Siete Leyes de 1835-36 y en las Bases Orgánicas de 1843*; Alejandro COCA-SÁNCHEZ, *Los cometidos en la Constitución de 1857*, y Salvador PONCE-RODRÍGUEZ, *Comentarios a la Carta Constitucional mexicana de 1917 en su tenor originario, su estructura y cometidos*, todos ellos presentados en la UNAM/ENEP «Acatlán», División de Ciencias Jurídicas, «Arca Central» de la Licenciatura para Derecho, octubre-noviembre 1986.

con excepción muy relativa, por cierto, de las «promesas incumplidas» de la Constitución montañesa de Francia de 1793 y del movimiento de los «Talleres Nacionales» promovido por Luis Blanc en 1848, las estructuras incipientes del capitalismo atómico de pequeñas unidades (7) impedían toda «conscientización normativa» de las potencias económico-sociales del Estado Moderno.

En concordancia con este horizonte extranormativo de lo jurídico (8), en los treinta y dos años posteriores al Decreto de 1821 no hubo modificaciones mayores de nuestra organización administrativa, que entonces sólo seguía conociendo la modalidad centralizada (9). En este sentido, no se dio oposición formal alguna entre centralistas y federalistas en cuanto a las atribuciones respectivas de las dependencias (10) del Poder Ejecutivo.

De este modo, *las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836* establecían, igualmente, cuatro Secretarías:

- Interior.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda.
- Guerra y Marina (11).

Se apunta que, en abril de 1837, la Secretaría del Interior incluía el ramo de Justicia, pero en el año 1844 dejó de pertenecerle. En dato inesperado para la época (12), y que no hemos podido corroborar, se afirma que se habría creado en abril de 1835 la Secretaría de Fomento, respecto de la cual, y como veremos, la creación suele situarse en la reorganización de 1853 (13). Matizando un poco, *las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 13 de junio de 1843* establecieron cuatro Secretarías:

- Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.
- Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
- Hacienda.
- Guerra y Marina (14).

(7) Para la distinción entre el capitalismo atómico de pequeñas unidades y el capitalismo molecular de grandes unidades, v. Jean MARCHAL, *Cours d'économie politique*, París: Médicis, 1956.

(8) Para la consideración de los elementos extranormativos de lo jurídico, v. León CORTIÑAS-PELÁEZ, *Las ciencias administrativas en América Latina*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, 1972, *in totum*, esp. páginas 29-61.

(9) CARRILLO-CASTRO, *op. cit.*, 1982, III, pág. 33.

(10) En la terminología hoy vigente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976, artículo 2.º.

(11) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 65.

(12) MIJARES-PALENCIA, *op. cit.*, pág. 13, 2.ª columna, citando al *Diccionario Histórico-Geográfico* de LEDUC.

(13) ATTOLINI, *op. cit.*, págs. 65-66; CARRILLO-CASTRO, *op. cit.*, 1982, III, pág. 33, y, señaladamente, José E. ITURRIAGA, «La Administración Pública durante la dictadura santaanista», en *Aportaciones... (mexicanos)*, *op. cit.*, págs. 71-74.

(14) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 65.

2.B) *Primeros balbuceos de una Administración Pública no tan abstencionista*

Por supuesto que, como surge de los indicados organigramas, afectados gravemente los vínculos económicos entre la antigua metrópoli y la nueva nación, la viabilidad del Estado mexicano dependía en buena medida de su capacidad de organización político-militar. Simultáneamente, empero, las expectativas populares de un mejor nivel de vida y las demandas de un florecimiento de las actividades comerciales e industriales a cargo de los nacionales representaban un problema de cuya solución dependía también la viabilidad política estatal. Por tales razones, y a pesar de haberse sostenido un enconado debate entre los partidarios de la reglamentación y los del libre cambio, el Estado se vio compelido a rebasar el papel regulador y a asumir precursoramente el de agente promotor del desarrollo (15).

En este sentido, el empuje creador de Lucas Alamán nos ha dejado dos testimonios reveladores, respectivamente, en 1830, el Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional y la creación de la Secretaría de Fomento, en 1853, así como un modelo de jurisdicción autónoma en el marco de la Administración contenciosa.

3.a) *El Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional* (16) rebasó la política de fomento de la Administración de Vicente Guerrero, que se había circunscrito al proteccionismo arancelario (17); desarrollando el gobierno de Anastasio Bustamante, con la asesoría de Lucas Alamán, un plan mucho más amplio, consistente en apuntalar con fondos públicos las primeras etapas del desarrollo industrial. El Banco se constituiría con un capital de un millón de pesos, recaudados de los impuestos aduanales sobre la importación de artículos de algodón; sus operaciones consistirían en otorgar préstamos a compañías o particulares para el establecimiento de industrias y la compra y distribución de maquinarias para el uso de diversas industrias, principalmente la textil. Dada su trascendencia histórica, en cuanto, salvo mejor información, se nos presenta como el primer antecedente de nuestras actuales instituciones paraestatales, juzgamos oportuno detenernos un poco en la significación de su emergencia en aquellos difíciles tiempos.

La idea de utilizar los fondos recaudados por impuestos a ciertas importaciones, para fomentar el desarrollo y la modernización de la indus-

(15) Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, Ciudad de México: Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia, 1976, serie en 25 vols.; esp. el tomo 6, *El sector paraestatal*, pág. XVII.

(16) Secretaría de la Presidencia, *ibidem*, tomo 5, sobre *La Administración Pública* (en 5 vols.), vol. I, pág. 81, donde se transcribe la Ley de 16 de octubre de 1830, tomada de la recopilación de DUBLÁN y LOZANO, II, págs. 293-294, y *El sector paraestatal*, *ibidem*, págs. 7 y ss., a quien seguiremos en este desarrollo.

(17) Secretaría de la Presidencia, *El sector paraestatal*, op. cit., pág. 6.

tria nacional, fue aprobada mayoritariamente por el Congreso. El Banco de Avío representó un relativo alejamiento de los conceptos del *laissez-faire* y la facultad del Estado para apoyar financieramente a la industria e influir de este modo en el ritmo y dirección del desarrollo económico. Este fue un primero y deliberado intento de la Administración Pública mexicana para transformar las estructuras existentes de la actividad económica.

El Banco se constituyó en un instrumento de política económica de gran alcance, que planearía y fomentaría la industria y la colonización de ciertas regiones despobladas del país. Seguiría criterios racionales de inversión, de acuerdo a los intereses y necesidades de la nación, para lo cual emprendió una serie de estudios económicos sobre el estado de diversas industrias y estableció un sistema de jerarquías de inversión para el Banco. También había de ser un instrumento gubernamental que fomentara no sólo el desarrollo, sino también la modernización de la industria y el mejoramiento cualitativo de las especies ganaderas y agrícolas del país, asumiendo riesgos para los que, en general, los particulares no estaban capacitados.

A la postre, el Banco de Avío alcanzó en forma limitada los objetivos para los que fue originalmente concebido. Sus logros quedaron muy a la zaga de los proyectos originales, que podrían haberlo convertido en el precursor de nuestra actual Nacional Financiera. Un análisis de sus actividades demuestra que, al igual que el resto de las maltrechas finanzas públicas de la época, el Banco estuvo siempre sujeto a los vaivenes de las turbulencias políticas de aquellos tiempos. No obstante, logró hacer productivo más de la mitad de su capital invertido, creando empresas y financiando métodos modernos de producción, sobre todo en la industria textil. De esta manera, el Banco de Avío fue un verdadero precursor, en el campo de la modernización industrial, y abrió el camino para que la iniciativa privada prolongara este impulso, sobre todo en el ramo de los textiles, que había de perdurar por lo menos una década.

Institución tan promisoriosa no podía lograr consolidación duradera en aquellos tiempos de anarquía política y de desorden financiero. Los obstáculos políticos que entorpecieron las actividades del Banco comenzaron con la guerra civil iniciada en enero de 1832, la cual tuvo un efecto desastroso sobre el programa de fomento industrial, principalmente porque las comunicaciones interiores quedaron bloqueadas temporalmente y el puerto más importante del país quedó en manos de los insurgentes. El triunfo final del General Antonio López de Santa Anna coincidió con una época de confusión y de lucha interna: la política económica estuvo sujeta a los caprichos del caudillo, fundador en nuestro país de la estirpe del oportunista (18).

Ante la bancarrota del erario público, el Presidente López de Santa Anna dispuso de los fondos destinados al Banco hasta que, en 1842, de-

(18) Miguel DE LA MADRID-HURTADO, *Elementos de derecho constitucional*, Ciudad de México: Instituto de Capacitación Política/Partido Revolucionario Institucional, 1982, numeral 307, pág. 137.

ció suprimir la institución. En el Decreto que dispone la desintegración del Banco expone dos razones: que el Banco ya no podía seguir cumpliendo con el objeto que se le había asignado, puesto que ya no contaba con el capital necesario, y *que el espíritu de empresa en este ramo se había extendido en la República cuanto exige su verdadera felicidad, y no necesitaba ya la protección y fomento que le pudiera dispensar el Banco de Avío*. Así concluyó, doce años después de iniciado, el primer intento de la Administración Pública mexicana por intervenir activamente en el fomento de la actividad económica del país.

A pesar de las palabras optimistas expresadas por el Presidente López de Santa Anna en el Decreto arriba indicado, el espíritu de empresa aún no alcanzaba un dinamismo satisfactorio y la industria mexicana permanecía muy a la zaga de sus competidoras extranjeras. De hecho, el que se desintegrara el Banco no significó la liberalización absoluta de la política económica, ni el fin de la intervención gubernamental en las empresas agrícolas o industriales.

4.b) *Creación de una Dirección de Industria*.—El Estado siguió utilizando de manera progresiva estímulos económicos en forma de exenciones de impuestos y protecciones arancelarias, semejantes a las utilizadas en la primera década de la independencia. Más aún, en 1842 se creó una Dirección de Industria que asumió algunas de las misiones que tuvo a su cargo el extinto Banco de Avío, en vista de la necesidad ineludible de que existiera un organismo que entrelazara y coordinara la actividad económica de los particulares con las políticas económicas de la Administración Pública.

Aunque esta nueva Dirección de Industria, a diferencia del Banco de Avío, no fomentó con fondos públicos el desarrollo industrial, representa una clara continuidad en el pensamiento económico de la época que, como lo reafirmarían los liberales avanzados en el Constituyente de 1856-1857 (19), no renunció a la idea de que un Estado interventor era necesario en un país cuya infraestructura económica se empezaba a crear. La Dirección de Industria, creada en 1842 (20), se convirtió en una parte importante del Ministerio de Fomento en 1853, antecedente administrativo de las posteriores Secretarías de Economía Nacional y de Agricultura y Ganadería. Ahora bien, la peculiaridad de la aparición del Fomento, en nuestra organización centralizada, merece un epígrafe aparte.

5.c) *La creación de la Secretaría de Fomento*.—Con posterioridad a las Bases de 1843, *por Decreto de 22 de abril de 1853*, ya en su último gobierno y siguiendo puntualmente los consejos de Lucas Alamán, Antonio López de Santa Anna fraguó unas *Bases para la Administración*

(19) MADRID-HURTADO, *op. cit.*, numerales 1188-1198, págs. 549-554; con especial referencia a las aportaciones de Ponciano ARRIAGA, de José María CASTILLO-VELASCO y de Isidoro OLVERA.

(20) Para todo lo relativo a ella, v. *El sector paraestatal*, *op. cit.*, págs. 8-9.

de la República hasta la Promulgación de la Constitución, en las que se preceptuaban los siguientes cinco Secretarios de Estado:

- «— De relaciones exteriores.
- De relaciones interiores, justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública.
- De fomento, colonización, industria y comercio.
- De guerra y marina.
- De hacienda» (21).

En el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el 11 de agosto de 1855, fecha del desplazamiento definitivo de Santa Anna por la triunfante revolución de Ayutla, el entonces Presidente mexicano 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 (22).

Al igual que Porfirio Díaz lo hiciera un cuarto de siglo más tarde, Santa Anna quiso mostrar y contrastar la eficacia de un orden administrativo basado en un régimen de fuerza, frente a los gobiernos de inspiración liberal, cuya sabiduría administrativa permaneció casi inédita por falta de estabilidad política y de continuidad pacífica en el mando (23). No había surgido aún esa síntesis de dos elementos aparentemente antitéticos que sólo los gobiernos posteriores a la inicial Carta de 1917 han hecho posible: la estabilidad política, por un lado, y, por el otro, las libertades públicas y la promoción del desarrollo material del país mediante reformas a la Administración Pública, no siempre inspiradas en planes de tecnificación del aparato administrativo. Antes de la Revolución de 1910, tal parecía que el precio que la nación debía pagar por su paz interior y una Administración Pública propiciatoria de nuestro desarrollo económico, consistía en acatar un gobierno totalmente ajeno al sufragio universal directo y a la vigencia de las libertades públicas (24).

Ahora bien, reservando para después la fijación de las facultades y de los cometidos de las otras cuatro Secretarías de Estado, las Bases precisaban en su artículo 3.º las misiones que habría de cumplir la nueva dependencia del Ejecutivo, misiones éstas que muestran mejor todavía el afán que abrigaba Santa Anna de modernizar el país en su estructura material, bien que en otros órdenes, como es sabido, el dictador

(21) ATTOLINI, *op. cit.*, págs. 65-66.

(22) ITURRIAGA, *op. cit.*, a quien siguen estos planteamientos.

(23) Miguel GONZÁLEZ-AVELAR, *México en el umbral de la Reforma*, Ciudad de México: Federación Editorial Mexicana, S. A., 1982, *in totum*, quien realiza una inusitada, profunda y prolija reivindicación de los presidentes José Joaquín Herrera y Mariano Arista, entre junio de 1848 y comienzos de enero de 1853.

(24) ITURRIAGA, *ibidem*.

hubo de hacer recular el país hacia formas de vida social propias del virreinato:

«Art. 3.º. Los asuntos de que debe ocuparse el nuevo Ministerio de fomento, colonización, industria y comercio son los siguientes:

— Formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan.

— La colonización.

— Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas líneas.

— La expedición de las patentes y privilegios.

— Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.

— Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.

— El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.

— Todas las obras públicas de utilidad y ornato que hagan con fondos públicos» (25).

Denotando la acuciosidad con que esta materia era encarada por el fugaz y postrero régimen santaannista, su *reglamentación de 17 de mayo de 1853* reprodujo textualmente la disposición que acabamos de transcribir, pero enriqueciéndola con tres nuevos apartados:

«— Los establecimientos de enseñanza especial de los ramos industriales y mercantiles, en todas las líneas (...).

— Todo lo relativo a conserjería, muebles, útiles y obras de palacio, incluso las que se hagan en las cámaras.

— La Sociedad de geografía y estadística, y todas las otras de mejoras materiales e industriales» (26).

6.d) *El dualismo jurisdiccional y la creación de una jurisdicción administrativa autónoma.*—Las precisiones anteriores no terminan con las paradojas del régimen autoritario instaurado en 1853. El dictador pretendía potenciar la Administración activa, pero, por consejo de Teodosio LARES, el ilustre fundador del derecho administrativo mexicano y latinoamericano del siglo XIX, estableció igualmente una Administración contenciosa. En efecto, en las propias Bases de 1853, la Sección Segunda regulaba en cuatro artículos *el establecimiento de un Consejo de Estado, jurisdicción retenida competente para entender de lo contencioso-administrativo*, siguiendo en ello no sólo la inspiración de la mejor doc-

(25) Secretaría de la Presidencia, *La Administración Pública*, op. cit., I, páginas 347-348.

(26) *Ibidem*, pág. 354.

trina administrativa entonces imperante en Europa, y particularmente en Francia, sino también, y muy especialmente, el dualismo jurisdiccional (Poder Judicial Federal, pero también tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo), que era perfectamente posible y defendible en la tradición europea, y en la letra misma, del derecho constitucional mexicano de la época, integrado por la Constitución de 1824 y por el Acta de Reformas de 1847 (27). En efecto, matizando la unilateralidad anglosajona del amparo que nos sería impuesta durante ochenta años (1857-1937) por la interpretación vallartiana de la Constitución de 1857, no debe ocultarse que el sistema dualista o mixto mexicano nos viene de nuestra mejor tradición jurídica, la del liberal Urbano Fonseca (28) y la del conservador Don Teodosio (29), cuya interpretación legislativa (30) y reglamentaria (31) del sistema constitucional de 1824-1847 permitía —mucho antes de la doctrina de Ignacio Mariscal y de la creación en 1937 del Tribunal Fiscal de la Federación— la armoniosa coexistencia de una jurisdicción «judicialista» presidida por la Suprema Corte y de una jurisdicción contencioso-administrativa, autónoma y ajena a la estructura, y quizá al reclutamiento (32), del Poder Judicial Federal y, en su caso, de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas (33). Sobre este particular, es significativa la reticencia de algún reciente libro

(27) La bibliografía mexicana a este respecto tiende a ser cada vez más abundante. Cfr. Antonio CARRILLO-FLORES en su «Prólogo» a Teodosio LARES, *Lecciones de derecho administrativo*, Ciudad de México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852; ed. facsimilar, Ciudad de México: UNAM, 1978, págs. V-X; León CORTIÑAS-PELÁEZ en su «Prólogo» a Arturo GONZÁLEZ-COSTO, *El juicio de amparo*, 2.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1985, págs. 15-16 y sus notas 18-22; Arturo GONZÁLEZ-COSTO, *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1982, págs. 75-80; Jesús Javier HERRERA-GÓMEZ, «Jurisdicción administrativa e interpretaciones de la división de poderes», en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares-Martínez*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, 1984, I, págs. 255-277, y su bibliografía.

(28) Precisamente reglamentando el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, Urbano FONSECA elaboró un proyecto de ley el cual, referido exclusivamente al amparo, remitía a otra ley ordinaria la reglamentación del contencioso-administrativo, siempre en el marco entonces vigente de la Constitución de 1824. El proyecto de FONSECA puede consultarse en la clásica obra de S. MORENO-CORA, *Tratado del juicio de amparo*, Ciudad de México: La Europea, 1902.

(29) Teodosio LARES, *op. cit.*, 1852.

(30) Ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo, decretada el 25 de mayo de 1853, en Presidencia de la República, *La Administración Pública*, I, *op. cit.*, páginas 355-356, tomada de la recopilación de DUBLÁN y LOZANO, VI, págs. 416-418.

(31) Reglamento de la ley anterior, expedida con esta fecha, sobre lo contencioso-administrativo, en *ibidem*, págs. 356-365, tomada igualmente de DUBLÁN y LOZANO, VI, págs. 418-425.

(32) La tradición franco-española promueve el reclutamiento de los titulares de la justicia administrativa autónoma en licenciados no sólo en ciencias jurídicas, sino también en otras carreras afines con la Administración Pública, tales como administración pública, economía, contabilidad, ciencias políticas, historia, etc.

(33) En este sentido, los *Comentarios al Proyecto de Ley de jurisdicción contencioso-administrativa para el Estado de México*, presentados por un grupo de profesores de la División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP «Acatlán», encabezados por los CC. Lics. León CORTIÑAS-PELÁEZ, Jerardo ESPINOZA-CARRILLO y Jorge Iván MONTAÑEZ-OJEDA, noviembre de 1986, 26 fols.

mexicano sobre amparo (34), ante el «judicialismo» que generalizó, en 1869, el amparo en materia de derecho común, desvirtuándose entonces, y por más de medio siglo, una interpretación del derecho constitucional y administrativo mexicano más acorde con nuestra tradición mixta y con lo que sería la evolución de nuestra ciencia jurídica, en este punto casi milagrosamente renovada por la inteligencia jurídica y la audacia institucional de los proyectistas de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 (35).

7.C) *Recapitulación provisora*

Los apartados anteriores nos han permitido el señalamiento de una considerable modernidad en la evolución mexicana, tanto de la Administración activa como de la Administración contenciosa. Sin perjuicio de conectar más lejos el desarrollo administrativo mexicano con clásicas doctrinas e instituciones, como las del pensamiento medieval español y las del cameralismo alemán (36), nos parece esclarecedora, en su tiempo y en la perspectiva del siglo xx, la convergencia en profundidad de los planteamientos de los gobiernos conservadores y de los más distinguidos abanderados del liberalismo puro y radical (37), con una definida postura respecto de los cometidos de la Administración Pública activa, la cual nos parece inseparable, en buena técnica del derecho público, de una firme autonomía de la jurisdicción en el marco de una progresista Administración contenciosa.

8.D) *Vaivenes menores en el siglo XIX y hasta la Revolución de 1910*

Podrían hacerse aquí interminables precisiones respecto de algunas modificaciones menores, experimentadas en este período por la organización administrativa centralizada, respecto de la cual, y para un período de ciento sesenta y un años (1821-1982) existe un espléndido organigrama que, por razones materiales y de brevedad, rogamos tener aquí por inserto (38).

Cabe, empero, el señalamiento de que las urgencias militares y financieras del gobierno legítimo de la República llevaron, *por Decreto del 6 de abril de 1861* (39), a reducir a cuatro las Secretarías, quedando como sigue:

(34) GONZÁLEZ-COSÍO, *El juicio...*, op. cit., numerales 24 y 50.

(35) ANTONIO CARRILLO-FLORES, ALFONSO CORTINA-GUTIÉRREZ y MANUEL SÁNCHEZ-CUÉN.

(36) *Infra*, numeral 10.

(37) Los precitados *supra*, en la nota 18.

(38) CARRILLO-CASTRO, *La reforma...*, op. cit., I, 1.ª ed., 1973, págs. 72-73, y III, 1982, págs. 32-33.

(39) MIJARES-PALENCIA, op. cit., pág. 13.

- «— Relaciones Exteriores y Gobernación.
- Justicia, Fomento e Instrucción Pública.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.»

Un indicio de la agitación política y de las indefiniciones de organización administrativa de ese periodo juarista, por tantos otros conceptos admirable, nos lo brinda *un nuevo Decreto de 12 de junio de 1861* (40), que restableció las cinco Secretarías; Decreto, a su vez, modificado por un Decreto de 16 de diciembre de 1861, que reducía a cuatro las Secretarías y cuyo tenor literal nos ha sido imposible consultar directamente (41).

Posteriormente, la progresiva integración bajo Porfirio Díaz del país en el capitalismo anglosajón mediante la densificación de la red de ferrocarriles, así como una centralización creciente de todas las regiones mexicanas en dirección del Distrito Federal, explican la única novedad del *Decreto orgánico de 13 de mayo de 1891*, que estableció siete Secretarías:

- «— Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Justicia e Instrucción Pública.
- Fomento.
- *Comunicaciones y Obras Públicas*.
- Hacienda, Crédito Público y Comercio.
- Guerra y Marina» (42).

Respecto de este último organigrama, se produjo en buena medida una duplicación de cometidos y facultades al encomendarse a la nueva Secretaría diversos ramos anteriormente de la incumbencia de la Secretaría de Fomento (43).

Esto último es menester situarlo en los treinta y cinco años del Porfiriato (1876-1911). En este período, sin desarrollo social, pero con sostenida expansión económica encuadrada por la incentivación de la dependencia en el marco de los imperialismos europeos y angloamericano, tres factores ayudan a explicar la transición del estancamiento al crecimiento, de la cual la indicada modificación del nivel centralizado de la Administración Pública testimonia. Fueron ellos el surgimiento de la estabilidad política, pues la oposición fue aplacada o decapitada (44), sobreviviendo la pacificación y una paz relativa; la inundación del país por la inversión extranjera, atraída por los recursos de México y por la seguri-

(40) MIJARES-PALENCIA, *ibidem*.

(41) Mencionado en *ibidem*, pág. 14, 1.ª columna.

(42) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 66; MIJARES-PALENCIA, *op. cit.*, pág. 14, y, respecto del agregado de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, v. «Diario Oficial», núm. 116, 15 de mayo de 1891.

(43) MIJARES-PALENCIA, *op. cit.*, pág. 14.

(44) HANSEN, *op. cit.*, pág. 23.

dad de la paz porfiriana, inversión que capacitó a Díaz para financiar la paz forrando los bolsillos de los buscadores de poder y de posición (45); finalmente, la integración de la economía mexicana no sólo en el mercado mundial, sino respecto de sí mismo, puesto que los nuevos sistemas de transporte hicieron que los productores mexicanos de repente se encontraron en condiciones de penetrar en su propio mercado nacional.

Cabe recordar, para terminar este vistazo sobre las condiciones imperantes antes de la Revolución Constitucionalista, que la lozanía económica abandonó a la Administración porfiriana en la primera década del siglo xx. La demanda mundial de las exportaciones mexicanas disminuyó notablemente al terminar el siglo; los salarios reales bajaron, aproximadamente, una cuarta parte entre 1898 y 1911, con el resultado de «un estado de hambre entre nuestras clases bajas» (46); la dominación del México rural por el sistema de la hacienda fue completando un México rural separado del sistema comercial de las ciudades y pueblos costeros; la aplicación desviada de la Ley Lerdo de 1856 se interpretó en el sentido de que todas las propiedades comunales indígenas debían entregarse en forma privada, con lo cual todas las tierras comunales terminaron en manos de las compañías deslindadoras o de los latifundistas (47). En ningún momento de su historia había habido tantos mexicanos sin tierra. Lo que ocurría en el México rural era la creciente concentración de la propiedad territorial; lo que no ocurría era el aumento de la producción *per capita*. La agricultura comercial crecía en respuesta a las ampliadas oportunidades que ofrecía el mercado internacional; y así, mientras los hacendados destinaban su poder de compra a la importación de artículos suntuarios y a pasar vacaciones en Europa, el mercado interno efectivo se reducía al 20 por 100 de habitantes que vivían en los pueblos y ciudades, donde incluso las tendencias regresivas de la relación entre precios y salarios iban menguando el tamaño de la población que podía comprar algo más que lo estrictamente indispensable (48).

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, HASTA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS BASES ORGÁNICAS DE SU ESTRUCTURA ACTUAL (NOVIEMBRE 1976)

9.A) *La Constitución del 5 de febrero de 1917*

El propósito formal de Carranza era la restauración de la Carta liberal de 1857, pero la firmeza y audacia del Constituyente llevaron a

(45) *Ibidem*, págs. 23 y 174-224.

(46) FRANCISCO BULNES, *El verdadero Díaz y la Revolución*, Ciudad de México: Editora Nacional, 1952, pág. 398; ANDRÉS MOLINA-ENRÍQUEZ, *Los grandes problemas nacionales*, Ciudad de México: Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909, pág. 237.

(47) HANSEN, *op. cit.*, págs. 31-40.

(48) *Ibidem*, pág. 41.

plasmarse, inclusive en el tenor prístino, principios e imperativos cuya constitucionalización configuró la irradiación universal del «constitucionalismo social mexicano» (49).

Precursora de las innovaciones de la Constitución soviética de 1918, de la Constitución alemana de Weimar (50) y de la Segunda República española de 1931, la aportación de la Primera Constitución Económica y Social del Mundo ha sido reconocida en este papel precursor por la más ilustre doctrina europea, encabezada por el Decano de la Universidad de París I (Panteón-Soborna) (51). Esta Constitución, fruto de un movimiento armado que costó más de un millón de muertos, se propuso complementar los objetivos abstencionistas del Estado liberal burgués de Derecho, mediante los ricos contenidos de lo que terminaría conociéndose en la doctrina comparada como el Estado Democrático y Social de Derecho (52). Por ello la casi fascinación ejercida desde un principio sobre la doctrina y numerosos textos positivos de América Latina (53), incluido el actualísimo de la Constitución de Nicaragua de 1987 (54). Por ello, también, el que la Constitución federal mexicana, a pesar o quizás gracias a sus numerosas adiciones y modificaciones durante ya setenta años, se ha convertido en una de las más antiguas y veneradas Cartas Magnas de todas las familias jurídicas, siendo únicamente superada en ancianidad por la angloamericana de 1787 y algunas europeas del siglo XIX (55).

La crisis de la Administración Pública abstencionista, que se empieza a insinuar en el primer tercio del siglo XIX, en realidad, viene a aflorar hacia la Primera Guerra Mundial. Cuando los vestigios de las antiguas estructuras políticas empiezan a desaparecer, empieza a hacerse, empieza a hacerse concomitantemente conciencia de que el Estado no tiene ya

(49) Jorge SAYEG-HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, 4 vols., Ciudad de México: Cultura y Ciencia Política A. C., 1972-75, esp. IV, págs. 187-319.

(50) William PATTON-GLADE, Jr., «Las empresas gubernamentales descentralizadas», en Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la Administración federal (autores extranjeros)*, Ciudad de México: Dirección General de Estudios Administrativos, Colección «Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana», serie B) Bibliográfica, núm. 4, 1976, págs. 317-547, esp. pág. 338.

(51) Claude Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, 4.^a ed., París: Dalloz, 1974, página 638.

(52) Por todos, León CORTIÑAS-PELÁEZ, «Una interpretación planetaria del Hombre y del derecho público», Introducción general a *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, 5 vols., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, tomo I, páginas XXXIX-CLIX; con especial referencia a la contribución de Wolfgang ABENDROTH, «El Estado democrático y social de derecho como imperativo político», *ibidem*, I, págs. 803-846.

(53) PATTON-GLADE, *op. cit.*, pág. 339, en nota.

(54) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Texto de la Constitución* aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de Nicaragua, Managua: Seminario Internacional «Derecho y Justicia en la Constitución», 14-21 diciembre 1986; texto publicado y promulgado en enero de 1987.

(55) En este sentido, en nombre de los tres Poderes de la Unión, el discurso pronunciado el 5 de febrero de 1985 por el C. Lic. Miguel GONZÁLEZ-AVELAR, entonces Presidente de la Gran Comisión del Senado de la República.

respuestas para los problemas sociales y económicos que están planteándose, y que es indispensable que dé pasos adelante, que revise estructuras, que las adecúe, que introduzca nuevas. El primer país en el mundo que da una respuesta normativa concreta es nuestro México. La Constitución de 1917 concibe ya un Estado de Servicio, manifestado en el imperativo de una potente Administración prestacional (56). Un Estado de Servicio (57) que se responsabiliza de los problemas básicos de una sociedad en vías de desarrollo, de una sociedad cuya evolución ascendente la convierte en una sociedad en perpetuo devenir. De esta manera, *México, después de ser importador de instituciones*, resultado de experiencias ajenas, *empieza a ser aportador de soluciones*. El Estado de Servicio reconoce, al impulso inolvidable de las masas obreras y campesinas (58) que lo forjan en los campos de batalla, que tiene responsabilidades ineludibles en la solución de los problemas económicos y sociales.

Para las responsabilidades del trabajo y de la previsión social se incorpora expresamente el Título Sexto, cuyo artículo 123 ha dado la vuelta al mundo, como testimonio de la originalidad y hondura del Constituyente de Querétaro (59). Para las responsabilidades económicas, sin hacer por ahora referencia a las adiciones y modificaciones de los últimos setenta años, surge el artículo 27. La trascendencia de este último, en el tema de este trabajo, nos exige su tratamiento en epígrafe separado.

10.a) *La cultura ibérica y la propiedad condicional*.—Es de esencial exploración en una sociedad dada, la «tolerancia» que la misma siente frente a la injerencia de la Administración Pública en la vida económica y social. Los troqueles romano y germánico de la cultura ibérica no presentan la misma resistencia a la expansión de la institución gubernamental que existe en general en los países anglosajones, y particularmente en los Estados Unidos del Norte. En este último país, y esto explica su visceral y tenaz resistencia de décadas a las nuevas reglas constitucionales mexicanas, la posición correcta de rigor ha sido antigubernista, actitud que se resume perfectamente en la frase: «El mejor gobierno es el que gobierna menos» (60).

Como lo ha enfatizado la historiografía de la civilización ibérica (61), cabe distinguir el proceso gubernamental unitario de los pueblos latinos,

(56) Más ampliamente, León CORTIÑAS-PELÁEZ, «Estado democrático y Administración prestacional», Ciudad de México: «Revista Mexicana de Ciencia Política», núm. 68, 1972, págs. 75-99; Madrid: núm. 67 de esta REVISTA, 1972, págs. 95-149; Montevideo: «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», tomo XXII, núms. 14, 1971, págs. 97-138.

(57) CARRILLO-CASTRO, *op. cit.*, III, pág. 305; José LÓPEZ-PORTILLO Y PACHECO, «La reforma administrativa en la Administración para el desarrollo en México», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 641-646, esp. pág. 642.

(58) MADRID-HURTADO, *op. cit.*, numeral 62, pág. 36.

(59) Por todos, los tratados mexicanos de derecho laboral, esp. de Mario DE LA CUEVA.

(60) PATTON-GLADE, *op. cit.*, pág. 333, a quien aquí seguiremos.

(61) J. P. OLIVEIRA-MARTINS, *La civilización ibérica*, Ciudad de México: «Cuadernos de Cultura», 1944, I, pág. 47.

radicalmente, del proceso gubernamental dualista de las comunidades anglosajonas, que siempre sitúan a los gobernados actuando en contraposición a los gobernantes. El concepto del Estado y de su Administración Pública, que surgió de las experiencias vitales de los pueblos ibéricos, ha sido reforzado en diversos puntos de su historia cultural: el legado de la Roma imperial (incluida la fase bizantina), la influencia del Islam y la presión para que hubiera más firmes controles sociales durante el período de la Reconquista, las doctrinas sociales de la Iglesia Católica, la experiencia del período colonial, la intensidad intervencionista de la versión germánica del «Estado de la buena policía» y de las doctrinas de la Cameralística alemana (62), y las realidades económicas patentizadas por las crisis recurrentes del mundo capitalista durante el siglo XX.

Por principio de cuentas, la tradición de un gobierno fuerte, con prerrogativas para intervenir en los asuntos económicos y sociales de sus ciudadanos, con cierta responsabilidad por el bienestar económico general, es sólo un aspecto de la muy compleja estructura neorromana que ha caracterizado a los pueblos ibéricos desde la Reconquista (63).

Una monarquía cada vez más fuerte, y que asume los cometidos del Estado imperial romano, fue el sistema que España trajo a Nuestra América en el siglo XVI. Como era de esperar, el régimen colonial era intervencionista por naturaleza, y contaba con numerosos organismos dedicados a definir las relaciones entre la Administración Pública y la empresa económica, entre los cuales el primero y principal organismo era la propia monarquía, mediante su dominación directa sobre tierras y aguas, su gran preocupación por la minería (64) y la concentración de facultades en el virrey (65).

Curiosamente, la expansión del liberalismo y del positivismo en el México del siglo XIX, patentizada en los «científicos», refleja una desintegración del viejo sistema cultural administrativo de los pueblos ibéricos, puesta de manifiesto en que los dirigentes mexicanos decimonónicos no encontraban, en sus propias tradiciones ni en su herencia cultural, las soluciones a los problemas que los rodeaban y las buscaron en una tradición cultural completamente ajena a la suya, la del liberalismo político y económico de los pueblos angloamericanos, cuya irrupción normativa formal parece documentarse en la Constitución de 1857 y sus principales leyes reglamentarias. Cabe añadir que el positivismo mexicano era más spenceriano que comtiano: mientras COMTE subordinaba a los individuos a la sociedad en todos los aspectos materiales (socio-cracia) y abogaba porque la Administración Pública interviniera y con-

(62) Omar GUERRERO-OROZCO, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, con «Presentación» de Armando SUÁREZ y «Prólogo» de Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, Ciudad de México: Fontamara, 1986.

(63) PATTON-GLADE, *op. cit.*, pág. 335, y la obra de NELSON citada en su nota 8.

(64) PATTON-GLADE, *ibidem*.

(65) Wendell Karl GORDON-SCHAEFFER, «La Administración Pública mexicana», en *Aportaciones... (extranjeros)*, págs. 199-303, esp. pág. 214.

trolara la riqueza, los positivistas mexicanos seguían a SPENCER (y su interpretación de DARWIN) al relegar al Estado al papel pasivo de guardián del orden público y al abogar por la libertad de los individuos para enriquecerse sin otras limitaciones que su propia capacidad. El movimiento positivista se reveló como instrumento ideológico de la naciente burguesía: ideología que con el Porfiriato llegaría a sacrificar el liberalismo político al liberalismo económico.

La Revolución mexicana del siglo xx representa no solamente una innovación en sus procesos filosófico e institucional, sino también una reversión a la subyacente tradición de sentido común de los pueblos mediterráneos y, muy particularmente, la reasunción del sistema ibérico de desarrollo institucional. De nuevo el Estado asume la responsabilidad del bienestar general y una declarada política intervencionista. La ampliación del concepto de utilidad pública, el crecimiento de la legislación administrativa, el establecimiento de empresas estatales y mixtas, la detallada reglamentación estatal de las relaciones económicas, el control del Poder Público sobre el comercio internacional y la industria doméstica, todas estas cosas pueden rastrearse en el pasado a través de España, Bizancio y Roma, hasta la antigüedad, sin excluir la importante aportación de los países germánicos y la doctrina de los cameralistas. Haciendo hincapié en la integración de la vida colectiva, *el objetivo es más de fines que de medios*: el Estado se propone una economía funcional nacionalista, una economía nacida de conceptos tradicionales de México, aplicable a un medio social cambiante *cuyas instituciones, aunque inspiradas libremente en el capitalismo y en el socialismo, se basan esencialmente en la función más bien que en el derecho* (66).

Sin fijarnos ahora en las enriquecedoras adiciones y modificaciones experimentadas por el texto originario de la Constitución de 1917, importa el señalamiento de que se sostiene que *los artículos 3, 4, 73, y fundamentalmente el texto prístino del 27, conceden «carta blanca» para la intervención del Estado en casi cualquier área de la economía* (67). Baste recordar aquí el tenor de los tres primeros párrafos del artículo 27:

«La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional *corresponde originariamente a la nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y *mediante* indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo *el derecho de imponer* a la propiedad privada *las modalidades que dicte el*

(66) G. SARAMES, *Third System in Latin America: Mexico*, en «Inter-American Economic Affairs», vol. V, núm. 4, primavera 1952, pág. 72; *apud* PATTON-GLADE, *op. cit.*, pág. 339.

(67) *Ibidem*, pág. 340.

interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para (...) *evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (...)*.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos (...).»

Estas cláusulas, al reconocer la propiedad privada como una creación específica del Estado, *confieren al derecho de propiedad una naturaleza puramente estatutaria* y proporcionan la refutación fundamental a la vieja idea de la privacía y absolutismo de la propiedad privada individual. El artículo 27, bien interpretado de acuerdo a la teleología revolucionaria de las instituciones patrias, constituye una *apoyatura decisiva para la acción eficiente de la Administración en el cumplimiento de los cometidos de Poder Público*, a ella encomendados por el ordenamiento jurídico objetivo. En efecto, su básica modificación de la institución de la propiedad que la reduce a «propiedad condicional», comprensiva de una amplia variedad de tipos de propiedad, la hace susceptible de sufrir cambios y limitaciones en el futuro por actos legislativos.

Estos artículos abrieron el camino a una amplia intervención y participación del Poder Público en la actividad económica del país (68). Adelantándonos un poco en esta evaluación evolutiva de la Administración Pública mexicana, cabe vincular esta disposición relativa a la utilidad pública con la Ley de Expropiación (69) de 1936, que dio sin cortapisas al Gobierno Federal el derecho de intervenir en la economía en grado virtualmente ilimitado, respecto de cometidos amplísimos y mediante intensas facultades, cuya conformidad con la Constitución ha sido reiteradamente consagrada por los Tribunales federales.

De esta interpretación legislativa auténtica de la Ley Suprema (70), cabe transcribir aquí *in extenso* sus preceptos capitales, que ratifican la naturaleza estatutaria de la «propiedad condicional»:

(68) Cabe tener igualmente presente que, en pleno período alemanista, las adiciones y modificaciones al párrafo segundo del artículo 131 constitucional, así como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado («Diario Oficial», 9 y 21 diciembre 1946) y su Reglamento («Diario Oficial», 2 enero 1947), han impuesto amplios cometidos y atribuido intensas facultades de intervención económica al Poder Ejecutivo.

(69) «Diario Oficial», 25 noviembre 1936.

(70) En el sentido tradicional del derecho comparado, que asumía el artículo 64 de la Constitución Federal de 1824, subsistente en el literal f) del artículo 72 de la Constitución de 1917, como lo realizara Antonio CARRILLO-FLORES en sus lecciones en el Taller de Derecho Público de la UNAM/ENEP «Acatlán», en octubre de 1984.

«Art. 1. Se consideran causas de utilidad pública:

I) El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II) La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

III) El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

IV) La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

V) La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos necesarios para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.

VI) Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

VII) La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

VIII) La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.

IX) La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

X) Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

XI) La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

XII) Los demás casos previstos por leyes especiales.

Art. 2. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o

parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para fines del Estado o el interés de la colectividad» (71).

11.B) *La organización administrativa en la legislación de 1917 a 1946*

Con la caída de Porfirio Díaz, y a pesar de las turbulencias revolucionarias, se iban a establecer las bases de un sistema político-administrativo capaz de integrar el mosaico que era México.

De entrada, y revelando sus dotes de civilista y de estadista, Carranza se aboca por dos veces en menos de un año a la promulgación de una legislación orgánica para nuestra materia.

Por *Decreto de 13 de abril de 1917 se expide una ley que organiza la Administración pública*, en tanto se sanciona la Ley Orgánica del artículo 92 de la Constitución (72). Instrumentando la flamante Constitución, en su nueva categoría de los Departamentos administrativos, se creaban tres Departamentos:

- «— Judicial.
- *Universitario y de Bellas Artes.*
- *De Salubridad Pública.»*

Complementariamente, las Secretarías volvían a ser seis:

- «— Estado (a la que correspondían los ramos que habían sido de Relaciones Exteriores y Gobernación).
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Comunicaciones.
- Fomento.
- *Industria y Comercio.»*

Ocho meses después, *la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917* (73) decretó una nueva distribución de Secretarías y Departamentos, así como de los ramos que dependían de ellos.

Se establecieron siete Secretarías:

- «— Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- *Agricultura y Fomento.*
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- *Industria, Comercio y Trabajo»* (74).

(71) «Diario Oficial», 25 noviembre 1936.

(72) «Diario Oficial», 14 abril 1917, V, 4.ª época, núm. 87, y MIJARES-PALENCIA, *op. cit.*, pág. 14.

(73) «Diario Oficial», 31 diciembre 1917.

(74) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 66; curiosamente, MIJARES-PALENCIA, *op. cit.*, no menciona la de Agricultura y Fomento (pág. 14).

Paralelamente, confirmando el nuevo papel protagónico del Poder Público en el cumplimiento de sus crecientes cometidos, se establecieron cinco Departamentos:

- «— Universitario y de Bellas Artes.
- Salubridad Pública.
- Aprovisionamientos Generales.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
- Contraloría» (75).

En las dos Leyes Orgánicas carrancistas hemos subrayado aquellas dependencias renovadoras que, aunque todavía incipientemente, van marcando la ruptura con el liberalismo económico patentizado por el Decreto porfirista de 1891 (*supra*, numeral 8).

Posteriormente fue creada la Secretaría de Educación Pública por Decreto de 28 de septiembre de 1921, la cual curiosamente no aparece mencionada entre las dependencias establecidas por los Decretos de 1922 y de 1932 (76).

En efecto, el Decreto de 30 de diciembre de 1922 (77) establece siete Secretarías:

- «— Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Industria, Comercio y Trabajo.»

Es decir, las mismas que la Ley carrancista de diciembre de 1917.

La novedad radicó en el establecimiento de seis Departamentos:

- «— Universitario y de Bellas Artes.
- Salubridad Pública.
- Aprovisionamientos Generales.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
- Contraloría.
- Departamento de Estadística Nacional» (78).

En efecto, este último Departamento resucitaba la inquietud contenida en las misiones atribuidas en 1853 a la primera versión de la Secretaría de Fomento (*supra*, numeral 5).

(75) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 66.

(76) *Ibidem*.

(77) «Diario Oficial», 12 enero 1923.

(78) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 66.

Omitiendo, igualmente, toda mención formal de la Secretaría de Educación Pública, *el Decreto del 30 de noviembre de 1932* (79) establece siete Secretarías:

- «— Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- *Economía Nacional*» (80).

Igualmente, *el Decreto de 1932* establecía seis Departamentos:

- «— Universitario y de Bellas Artes o Universidad Nacional.
- Salubridad Pública.
- Aprovisionamientos Generales.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
- Contraloría.
- *Trabajo*» (81).

A esta altura de la Administración federal, posterior a la Revolución de 1917, se puede ir formulando *una comparación preliminar con la Administración del siglo XIX*: en el siglo pasado bastaron como máximo seis Secretarías de Estado para atender las necesidades gubernamentales y administrativas de un país que, en ese entonces, contaba con una población de unos diez millones de habitantes. En estos quince años posteriores a la Carta de Querétaro, el Ejecutivo va expandiendo prudentemente las dependencias centralizadas, y para ello se sirve de la categoría menos «gastada» de los Departamentos administrativos, a los cuales el Constituyente había pretendido distinguir de las Secretarías del Despacho, por considerarlos órganos apolíticos, técnicos, ajenos al Consejo de Ministros en la hipótesis del artículo 29 constitucional y carentes de la facultad de refrendo. Al margen de las regulaciones orgánicas antedichas, por Decreto de 1928 se creó el Departamento del Presupuesto. Sin embargo, la relevancia de estos Departamentos fue disminuyendo con el tiempo y varios fueron reabsorbidos por las Secretarías de las cuales se habían desprendido, como es el caso de la Secretaría de Hacienda, que en 1934 absorbió los cometidos y las facultades de los Departamentos del Presupuesto, de Aprovisionamientos Generales y de Contraloría (82).

12.a) *Continuación: de la crisis al término de la Segunda Guerra Mundial.*—En cuanto a la Administración federal centralizada, destacan

(79) «Diario Oficial», 15 diciembre 1932.

(80) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 66.

(81) *Ibidem.*

(82) CARRILLO-CASTRO, *op. cit.*, III, pág. 34.

las Leyes de 1934, 1935, 1939, 1940, 1946 y el Decreto de 1943. Ello sin perjuicio de que, al margen de la Constitución en su letra pero, ciertamente, en la plenitud de su espíritu, empiezan a surgir pragmáticamente instituciones ajenas al aparato centralizado, simientes de la futura Administración paraestatal.

Veremos ambas perspectivas, sucesiva y separadamente, a continuación.

13.b) *La Administración centralizada, del cardenismo hasta el alemanismo.*—En este período tenemos tres leyes pertenecientes al mandato presidencial de Cárdenas, dos al de Avila Camacho y una al de Alemán.

En líneas generales, las adiciones y modificaciones del período cardenista son formalmente menores, sirviéndose de la dosificación de las categorías de Secretarías y Departamentos para ir asumiendo eventualmente el cumplimiento de nuevos cometidos o el ejercicio de renovadas facultades.

La Ley de Secretarías de Estado de 22 de marzo de 1934 (83) estableció ocho Secretarías:

- «— Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Economía Nacional.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Agricultura y Fomento.
- *Educación Pública*» (84).

Conjuntamente con esta primera incorporación legal de la Secretaría de Educación Pública, hasta entonces sólo prevista por el Decreto de 1921 (*supra*, numeral 11), la Ley de 1934 estableció cinco Departamentos:

- «— Trabajo.
- Agrario.
- Salubridad Pública.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
- *Distrito Federal*» (85).

Destacándose la consolidación centralizada de la capital de la República y la separación de la materia agraria, por parte de la Administración federal, que históricamente más haría desde la Revolución por incrementar el reparto agrario.

(83) «Diario Oficial», 6 abril 1934; curiosamente, MIJARES-PALENCIA, *op. cit.*, dice que es del 4 de abril.

(84) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 66.

(85) *Ibidem*.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1935 (86) mantuvo las mismas Secretarías, pero estableció siete Departamentos:

- «— Trabajo.
- Agrario.
- Salubridad Pública.
- *Forestal y de Caza y Pesca.*
- *Asuntos Indígenas.*
- *Educación Física.*
- Departamento del Distrito Federal» (87).

Finalmente, la última Ley cardenista en esta materia, *la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939* (88) estableció nueve Secretarías, creando la de Asistencia Pública y cambiando el nombre de «Guerra y Marina» por «Defensa Nacional». La creación de un Departamento de Marina Nacional y la supresión de los Departamentos de Educación Física, y Forestal y de Caza y Pesca, redujo a seis el número de Departamentos.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1940 (89) estableció once Secretarías, al crear la de Trabajo y Previsión Social, y la de Marina, lo cual redujo en dos el número de los Departamentos (90). Posteriormente, el *Decreto de 18 de octubre de 1943* eliminó el Departamento de Salubridad Pública, con lo cual los Departamentos quedaron reducidos a tres, mientras que se ampliaban los cometidos y facultades sanitarios mediante la transformación de la antigua Secretaría de Asistencia Pública en Secretaría de Salubridad y Asistencia (91).

Terminando con este numeral, tenemos *la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946* (92), que establece trece Secretarías, por creación de las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, quedando sólo dos Departamentos por supresión del de Asuntos Indígenas (93).

14.c) *La emergencia de la paraestatalidad hasta 1946.*—La Administración Pública federal paraestatal no adquiriría su carta de naturalización constitucional sino hasta las adiciones y modificaciones, al artículo 90 constitucional, de 1981. Sin embargo, una práctica institucional paralela, pero, ciertamente, no contraria al espíritu de la Carta, llevó paulatinamente y desde 1925 a la utilización en derecho administrativo

(86) «Diario Oficial», 31 diciembre 1935.

(87) ATTOLINI, *op. cit.*, págs. 66-67.

(88) «Diario Oficial», 31 diciembre 1939.

(89) «Diario Oficial», 31 diciembre 1940.

(90) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 67.

(91) *Ibidem.*

(92) «Diario Oficial», 9 y 21 diciembre 1946.

(93) ATTOLINI, *op. cit.*, pág. 67.

mexicano de figuras análogas a las conocidas en derecho comparado, como establecimientos públicos o entes autónomos (94).

Como instituciones precursoras, además del ya mencionado Banco de Avío (*supra*, numeral 3), tenemos, en 1837, el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre (95), las empresas regionales de participación en la prestación del servicio eléctrico (96) y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (97).

Al término de la etapa armada del proceso revolucionario, el Gobierno Federal decidió emprender la reconstrucción institucional, económica y política del país. Con este propósito, y en el período aquí considerado que arranca con la creación del Banco de México en 1925, se multiplicaron entidades financieras, de fomento, de producción de bienes y servicios. Su creación o adquisición se caracteriza por el establecimiento coyuntural, por agregación, aleatorio y asistemático de organismos y empresas, en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos períodos por los que atravesó el país desde su consolidación constitucional hasta fines de la Segunda Guerra Mundial (98).

Impedido por los límites estrechos fijados para este trabajo de entrar en los detalles de organización, funcionamiento y control de estas precursoras entidades de la actual Administración Pública paraestatal, cuyos aspectos jurídicos ya han sido estudiados en los dos cursos de Derecho Administrativo (99), importa el señalamiento de las principales (100), así como del entorno político, social y económico que presidiera su emergencia institucional.

El Banco de México se constituyó, desde 1925, en el Banco Central y de Emisión único, reemplazando a unos treinta Bancos comerciales a quienes anteriormente se había concedido el derecho a emitir billetes de banco; de este modo se convirtió en la principal institución financiera mexicana y desarrolló una serie de controles financieros, que a partir de 1940 se usaron para influir en el crecimiento económico. Un sistema

(94) Puede verse al respecto la parte de organización administrativa en cualquier obra de las clásicas de derecho administrativo.

(95) Alejandro CARRILLO-CASTRO y Sergio GARCÍA-RAMÍREZ, *Las empresas públicas en México*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, «Prólogo» de Francisco LABASTIDA-ОСНОВА, 1983, pág. 35.

(96) *Ibidem*, pág. 36.

(97) *Ibidem*.

(98) *Ibidem*, pág. 37.

(99) Al respecto, séanos aquí permitida la remisión a las principales contribuciones nacionales mexicanas, que hacen en diversos pasajes mención de la perspectiva evolutiva de nuestra Administración Pública: Miguel ACOSTA-ROMERO, *Teoría General del derecho administrativo*, Primer Curso, 7.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1986, caps. VII, X, XVI, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV; Gabino FRAGAMAGANA, *Derecho administrativo*, 23.ª ed., revisada y actualizada por Manuel FRAGAMOURET, Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1984, Libro 3.º; LARES, *op. cit.*, Lecciones 6.ª y 7.ª; Jorge OLIVERA-TORO, *Manual del derecho administrativo*, 4.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1976, caps. XXVIII y XXXII; Andrés SERRA-ROJAS, *Derecho administrativo*, Ciudad de México: Porrúa, S. A., 2 vols., 1986, Partes Tercera y Cuarta.

(100) CARRILLO-CASTRO y GARCÍA-RAMÍREZ, *op. cit.*, págs. 37-42.

de requisitos graduados y flexibles para las reservas se utilizó cada vez más como medio para influir, tanto en la oferta monetaria total como en la distribución de los créditos bancarios. En 1941, el Banco recibió mayor autoridad para cambiar las disposiciones sobre las reservas, variar las tasas de descuento y para comprar y vender valores públicos y privados.

La segunda gran innovación institucional fue, en 1934, la organización de Nacional Financiera, considerada la más importante contribución original que ha hecho México, en lo que respecta a las instituciones financieras para el desarrollo (101). Desde su creación, concentró sus actividades de inversión en el financiamiento con créditos a largo plazo de los sectores básicos de la economía; se convirtió en el agente más importante del mercado mexicano de valores, particularmente en apoyo de las obligaciones del Gobierno Federal; concedió créditos industriales; suscribió emisiones de bonos; destinó fondos para algunos proyectos de servicio público, y, desde 1940, concentró sus recursos en diversas industrias básicas, concediendo créditos a largo plazo o adquiriendo títulos sobre la propiedad neta.

En otro plano, el de la energía, también sin poder entrar en detalles, tenemos la creación de la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y de Petróleos Mexicanos en 1938, sin olvidar el segundo ejemplo de expropiación constituido por los Ferrocarriles Nacionales de México en 1937 (102).

Factores decisivos de esta consolidación institucional fueron el robustecimiento de la estabilidad política; la lucha contra la severa baja en la producción minera y manufacturera inmediata a la Revolución; la tensión y la superación de las dificultades planteadas por los inversionistas extranjeros; la mayor movilidad social y económica, tanto en lo rural como en lo urbano; en definitiva, la reducción de las tradicionales demandas que se hacían al sistema político mexicano para que proporcionara medios que facilitaran el progreso de los segmentos intermedios de la sociedad. En resumen, si el principal factor del retardo económico de toda América Latina se encuentra en su estructura social y en los valores que se derivan de ella, es mérito indisputable de los gobiernos revolucionarios mexicanos y de su Administración Pública (1917-1940) el haber logrado la modificación de la estructura y de los valores de la sociedad mexicana, cambio que contribuyó decisivamente al «milagroso» crecimiento económico del país a partir de 1940 (103).

(101) HANSEN, *op. cit.*, pág. 49, ubica, sintética pero certeramente, las misiones de NAFINSA en el marco de otras diversas instituciones financieras forjadas en este periodo, entre las cuales destacan el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal y el Banco de Comercio Exterior.

(102) Sobre todo este periodo, particularmente creativo de instituciones de nuestra Administración Pública federal para el desarrollo, cfr. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *El sector paraestatal*, págs. 36-76.

(103) Esta es, obviamente, una evaluación sumaria de los factores determinantes y resultantes de la evolución de la Administración Pública federal en el periodo 1917-1946. Aunque limitando este periodo a 1940, puesto que no adopta un cri-

15.C) *La organización administrativa en la legislación de 1946 a noviembre de 1976*

Para terminar esta somera vista de la evaluación de la Administración Pública a partir del México Independiente, veremos seguidamente su desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial hasta el umbral de la organización actual, que entendemos presidida por el paquete legislativo de la Reforma Administrativa, enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en diciembre de 1976; por lo indicado en nuestra *Introducción*, entendemos que es a partir de esta última fecha que principia la Unidad Temática III del programa, ajena, por ende, a este trabajo que, por decisión del H. Consejo Técnico y de la H. Comisión Dictaminadora, se contrae exclusivamente a la Unidad Temática II.

Al igual que lo hicimos para el período anteriormente considerado (1917-1946), dividiremos nuestro breve estudio en dos apartados, respectivamente referentes a la Administración centralizada y a la Administración paraestatal.

16.a) *La Administración centralizada, desde la postguerra hasta la víspera de la Reforma Administrativa de 1976.*—Habiendo regido durante dos sexenios la Ley de 1946 (*supra*, numeral 13 al final), se expidió el 23 de diciembre de 1958 la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958* (104), que estaba llamada a ser hasta nuestros días la de más larga vigencia bajo el imperio de la Constitución de 1917, pues se aplicó durante tres sexenios.

Esta Ley estableció quince Secretarías, de las cuales subrayamos aquellas que implican innovación respecto de la Ley de 1946:

- «— Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Defensa Nacional.
- Marina.
- Hacienda y Crédito Público.
- *Patrimonio Nacional.*
- *Industria y Comercio.*
- Agricultura y Ganadería.
- Comunicaciones y Transportes.
- *Obras Públicas.*
- Recursos Hidráulicos.
- Educación Pública.
- Salubridad y Asistencia.

terio administrativo, sino político-económico, de la evolución, siempre es útil la remisión a la citada obra de HANSEN, págs. 42-56.

(104) Publicada en el «Diario Oficial» de 24 diciembre 1958, vigente desde el 1.º de enero de 1959.

- Trabajo y Previsión Social.
- *Presidencia*» (105).

Complementariamente se creaba el Departamento de Turismo, con lo cual se tenían tres Departamentos (106).

Esta Ley, mediante la creación de la Secretaría de la Presidencia, significó, conjuntamente con la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional y la clásica Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la integración de un sistema institucional tendente a fortalecer el control y la vigilancia de toda la Administración federal y, en particular, como veremos seguidamente, un importante paso hacia la coordinación de la Administración paraestatal (107).

17.b) *La Administración paraestatal, desde la postguerra hasta la víspera de la Reforma Administrativa de 1976: «introito».*—En el marco de la Constitución de 1917, es, ciertamente, el impresionante desarrollo de la Administración paraestatal el que nos pone de manifiesto la tremenda transformación operada por el tránsito del Estado liberal burgués de Derecho al Estado Democrático y Social de Derecho. Llámese a este último Estado de Servicio (*supra*, numeral 9), hállese de la Administración Pública federal como una «Administración prestacional» (108), lo cierto es que, al descenderse del Estado en cuanto Ser (*Sein*) al Estado como cometido (*Aufgabe*) (109), la magnitud cuantitativa y cualitativa de las tareas concretas del Poder Público nos desconcierta y, ciertamente, hubiera sido inimaginable para inclusive los radicales liberales puros del Constituyente de 1956-1957.

Desde la Constitución de 1857, *la idea misma de libertad ha cambiado*: el mismo vocablo recubre en nuestro tiempo muy otros contenidos. No son ni siquiera los algo difusos del capitalismo de pequeñas unidades anterior a la Segunda Guerra Mundial; estamos ante el capitalismo molecular o de grandes unidades de esta segunda mitad del siglo XX, ante las cuales la acción directa del Estado asume modalidades no sólo de autoridad, sino de gestión. Como hemos detallado en otro lugar (110),

(105) Alvaro RODRÍGUEZ-REYES, «Diagnóstico administrativo del gobierno federal», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 553-567, tomado de Ciudad de México: «Revista de Administración Pública», núm. 16, enero-marzo 1964, págs. 7-41; en la pág. 556 de la recopilación aquí inicialmente mencionada.

(106) *Ibidem*, donde se omite al Departamento del Distrito Federal, sin explicación alguna.

(107) CARRILLO-CASTRO y GARCÍA-RAMÍREZ, *op. cit.*, págs. 51-55; cfr. *infra*, numerales 18 y ss.

(108) Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, precitado *supra* en la nota 54, *in totum*.

(109) Cfr., en la línea doctrinal alemana derivada del maestro Rudolf SMEND, la contribución de Ulrich SCHEUNER, «La esencia del Estado y el concepto de lo político en la reciente teoría del Estado», publicada en el *Libro Homenaje a Rudolf Smend* con motivo de su 80 cumpleaños, el 15 de enero de 1962 (*Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962*), Tubinga: Mohr, 1962, 466 págs., págs. 225-260, esp. pág. 255.

(110) León CORTIÑAS-PELÁEZ, *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, Ciudad de México: «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 149-151,

en el cumplimiento de las adiciones y modificaciones de la Constitución de 1917 y de su legislación reglamentaria, se imponen al Poder Público mexicano un cúmulo de cometidos que obliga a desbordar terminológicamente los esenciales y los de servicio público, para complementarlos no sólo con los cometidos sociales, sino con los cometidos privados asumidos por nuestra Administración Pública federal. *Estos son los nuevos baluartes del contemporáneo concepto de libertad.* Esta existe no porque nos defendamos exclusivamente de las acciones del Estado contrarias a nuestra libertad física personal, sino porque nos defendamos de su omisión en el cumplimiento de las prestaciones (agua, transportes, educación, salud, vivienda, subsistencias populares) requeridas por la plenitud de nuestro desarrollo personal y comunitario. De este modo, en el sendero que nuestro colega Omar GUERRERO-OROZCO nos ilumina desde los cameralistas alemanes del siglo XVIII, se concibe a la Administración Pública como el motor científico de la evolución social; como la guía responsable de la prosperidad del pueblo, del Estado y del país; en definitiva, como la organización que, mediante el fomento de las facultades colectivas de la Nación Mexicana, especialmente merced al estímulo y eventual ejecución directa de las actividades productivas y económicas, se convierte en la promotora del progreso humano, encargada de analizar las previsiones del cambio social y de proponer, prospectivamente, las estructuras y cometidos tendentes a su realización armónica y acelerada.

Cuando hablamos en estos términos de nuestra Administración Pública hablamos de una manifestación activa, y de personificación casi autónoma, del Estado respecto de la sociedad (111). Los actos de planeación, decisión, ejecución y control configuran una función del Poder Público, la función administrativa. *Una función del Estado mexicano.* No estamos necesariamente ante el Estado como expresión ineludible de una dominación, ante una mera personificación abstracta de una relación socioeconómica de fuerzas políticas, sino ante el Estado como el centro de imputación, directo o indirecto, de un conjunto de cometidos prestacionales tendentes a la promoción integral del Hombre mediante un acabamiento creciente y jamás totalmente realizado, del Estado *democrático y social* de Derecho (112). Injertadas en la formulación del concepto liberal clásico del Estado de Derecho, las notas «democrático» y «social»

julio-diciembre 1987, en prensa; Madrid: en esta REVISTA, núm. 111, septiembre-diciembre 1986, págs. 51-93; Montevideo: «Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político», tomo III, núms. 13-14, junio-septiembre 1986, y 15, octubre-noviembre 1986, págs. 12-31 y 150-167; Ciudad de Panamá: «Anuario de Derecho», año XV, núm. 15, 1986, págs. 11-57.

(111) Por todos, v. la siempre excepcional contribución de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*, 5.ª ed., Madrid: Alianza, 1984.

(112) En el sentido de Wolfgang ABENDROTH, *Sociedad antagónica y democracia política (Ensayos sobre sociología política)*, traducción del alemán por Manuel SACRISTÁN, Barcelona-México: Grijalbo, S. A., 1973, 480 págs., *in totum*; por cierto, en la línea de las contribuciones de ABENDROTH y de CORTIÑAS, precitadas *supra*, en la nota 50.

significan su radical transformación, correspondiente a las estructuras y al funcionamiento de la sociedad contemporánea del capitalismo avanzado (113).

Como surge de los desarrollos que anteceden, el estudio de «La Administración Pública en México» se centra en el estudio del Estado como síntesis de mecanismos de promoción y desarrollo, en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva, para lo cual sus objetivos, en función administrativa, desbordan necesariamente los raquíticos moldes del abstencionismo liberal. Sin pretender silenciar la gravitación que esta expansión de los cometidos del Poder Público puede tener, y tiene, en la burocratización de los organismos públicos, sociales y aun privados (114), parece oportuno desarrollar aquí un aspecto agudamente planteado por nuestra doctrina más reciente y autorizada en Ciencia de la Administración (115), al vincular la cameralística alemana, en cuanto administración patrimonial de los bienes del Estado, *grosso modo* y *mutatis mutandis*, con los gérmenes del «sector paraestatal moderno» (116). En verdad, la expansión algo indiferenciada de las instituciones administrativas encargadas del cumplimiento de los cada vez más diversificados cometidos del Poder Público desborda la clásica naturaleza privada del «fisco» y nos lleva a hablar de *una única personalidad jurídica estatal de derecho público, alternativamente beneficiaria de regímenes de derecho público, de derecho privado o de derecho social*, según sean los intereses tutelados en juego y las estructuras jurídicas —de derecho público, privado o social— a las cuales se confie su Administración centralizada o paraestatal. Globalizando perspectivas que deberán verse en detalle en la siguiente Unidad Temática III del programa de esta asignatura, séanos permitido apuntar complementariamente que la Administración Pública paraestatal utiliza, en el caso de México, al igual que la Administración centralizada, instituciones administrativas típicas del derecho público clásico, es decir, los organismos descentralizados; pero también utiliza figuras de derecho privado, tales como las empresas públicas de participación estatal mayoritaria o de participación minoritaria, las sociedades mercantiles del Estado, de las cuales las recientes sociedades nacionales de crédito (117) no serían sino una especie, así como esa original figura del derecho privado en misiones de derecho público, que son los fideicomi-

(113) Cfr. Omar GUERRERO-OROZCO, *La Administración Pública del Estado capitalista*, Barcelona: Fontamara, S. A., «Prólogo» por Octavio RODRÍGUEZ-ARAÚJO, 1981, *in totum*.

(114) Omar GUERRERO-OROZCO, *La teoría de la Administración Pública*, Ciudad de México: Harla, «Presentación» de Ignacio PICHARDO-PAGAZA y «Estudio preliminar» por León CORTIÑAS-PELÁEZ, 1986, LXX-398 págs., esp. pág. 234.

(115) La representada por la obra de Omar GUERRERO-OROZCO, particularmente en sus dos obras aparecidas en 1986, citadas *supra*, notas 3 y 62.

(116) GUERRERO-OROZCO, *La teoría...*, op. cit., pág. 19.

(117) Por todos, v. las precisas aportaciones de Miguel ACOSTA-ROMERO, no sólo en su *Teoría...*, op. cit., 1986, págs. 342-348, sino igualmente en «La nacionalización de la banca mexicana. Proceso de transformación de las sociedades bancarias. Ensayo de concepción de las sociedades nacionales de crédito», en *Libro en Homenaje al Dr. L. Mantilla-Molina*, Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1984.

sos públicos (118), todo lo cual no es sino expresión de los multiformes horizontes científicos suscitados por el estudio de «La Administración Pública en México».

La materia de este ya largo *introito* a la Administración paraestatal del período 1946-1976 exige aún nuevas precisiones respecto a las consecuencias institucionales y funcionales del cambio en el concepto de libertad (119). Al pasar ésta de ser la resultante de nuestra individualista esfera de acción, que defendemos inclusive contra el abstencionista Estado liberal, y devenir una «libertad potenciada» por nuestra activa participación como destinatarios y hasta gestores de las prestaciones del Estado intervencionista, nos encontramos con una radical transformación de ambas partes: el individuo y su libertad han cambiado, precisamente porque «se enriquecen» con la transformación operada en las intervenciones sociales y económicas del Estado. Naturalmente, la nueva coyuntura histórica supone la plenitud permanente de las libertades individuales clásicas, que pretendíamos aseguradas por el Estado «juez y gendarme», ejemplificado por los escasos cometidos encomendados a la «raquítica» Administración centralizada establecida por el Decreto juarista del 6 de abril de 1861 (*supra*, numeral 8). En aquellos tiempos del liberalismo del siglo XIX y de la Constitución de 1857, todavía era válido el aforismo de que «cuanto menor sea la esfera de acción del Estado, tanto mayor será la esfera de libertad de los individuos», típico del conservadurismo institucional angloamericano (*supra*, numeral 10).

Nuestro tiempo, además de aquellas libertades clásicas o abstractas, se plantea la exigencia de libertades concretas (120), que el individuo aislado parece incapaz de lograr plenamente en la sociedad de masas. Estas libertades concretas invierten, con su mera exigencia, «la mentalidad defensiva» ante la Administración Pública, y ello a tal grado que, muy por el contrario, el aforismo de la segunda mitad del siglo XX —en el marco del Estado democrático y social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917 y sus adiciones y modificaciones— bien podría ser que «cuanto mayor queramos que sea la esfera de libertad de los individuos, tanto mayor y eficiente deberá ser la esfera de acción del Estado».

Reiterando, no nos basta con los clásicos cometidos esenciales y aun de servicio público del Estado burgués de Derecho de liberalismo, pues resulta insuficiente satisfacer las exigencias contemporáneas de plenitud de la persona humana, con los meros cometidos legados por los soberanos medievales y por los regímenes decimonónicos del cometido de ser-

(118) ACOSTA-ROMERO, *Teoría...*, op. cit., págs. 354-403.

(119) Cfr. Enrique Pedro HABA, *La idea de totalitarismo y la libertad individual (autopsia de una noción mistificadora)*, Bogotá: Temis, «Prólogo» de León CORTIÑAS-PELÁEZ, 1976, XXXVI+256 págs., *in totum*; más ampliamente, del mismo HABA, *Tratado básico de los derechos humanos*, San José de Costa Rica: Juricentro, agudísima y enciclopédica contribución latinoamericana que constará de 5 vols., de los cuales han aparecido el I y II, diciembre 1986.

(120) Por todos, cfr. Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, 2.^a ed., París: LGDJ, 11 vols., 1966-1967, esp. tomo VI, vol. I, numerales 6 y 117, 1971.

vicio público. De la Administración Pública las personas y la comunidad política exigen diversas categorías de libertades concretas, cuya garantía prestacional tiende cada vez más a presumir su gestión directa, así: agua, transporte colectivo, drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, etc. (121), en el nivel de vida municipal, el cual, de este modo, tiende a satisfacer «micro-necesidades» mediante estos cometidos expresamente preceptuados por la Constitución federal.

Ahora bien, además de la satisfacción de estas «micro-necesidades», casi siempre domésticas, *la vida en sociedad*, y en particular en las zonas urbanas metropolitanas (122), genera «macro-necesidades» (123) que también devienen exigencias prestacionales, del individuo y de la comunidad, al Poder Público. Con un sentido estrictamente social, tenemos las prestaciones educativas no-esenciales (es decir, las que no son exclusivas del Poder Público, por imperio del artículo 3.º constitucional), las prestaciones de salud, vivienda, urbanismo y, en general, las de asentamientos humanos (124). Finalmente, en campos otrora «vedados» (125) para la Administración Pública, ésta se ve obligada a entrar en libre competencia con los particulares respecto de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles, de manera de asegurar calidades mínimas y precios máximos razonables a sus destinatarios.

De esta manera, las exigencias sociales y el deber histórico han basado los marcos de los escasos cometidos y estructuras institucionales administrativas del Estado liberal. Si en los tiempos del Presidente

(121) Tal lo preceptuado en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, por Decreto de adiciones publicado en el «Diario Oficial» de 3 de febrero de 1983; con lo cual simplemente se ha brindado rango constitucional a los servicios públicos municipales tradicionalmente contemplados por las leyes orgánicas de la materia, tanto en derecho mexicano como en las principales modalidades del derecho comparado.

(122) Cfr. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y León CORTIÑAS-PELÁEZ, *Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas*, Ciudad de México: «Vivienda», núm. 10, 1977, págs. 2-33, reproducción actualizada de la ponencia general «Organización administrativa de las áreas metropolitanas», Santiago de Chile: *Crónica del 5.º Congreso hispano-luso-americano-filipino de municipios*, ed Madrid: IEAL, tomo II, noviembre 1969, págs. 41-81; reproducida en Montevideo: «La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», tomo 70, 1971, págs. 1-20; más ampliamente, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Curso de derecho urbanístico*, Madrid: Cívitas, 1981; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual de derecho urbanístico*, 8.ª ed., Madrid: El Consultor/Abella, 1986.

(123) Admirablemente presentadas en *Problemas de las áreas metropolitanas*, Madrid: IEAL, «Reconocimiento» por Ramón MARTÍN MATEO e «Introducción a la edición española» por Warren HURST, 1969, 871 págs.

(124) Cfr. Jesús SILVA-HERZOG FLORES, Miguel GONZÁLEZ-AVELAR y León CORTIÑAS-PELÁEZ (dirs.), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX)*, Ciudad de México: Porrúa, S. A., «Prólogo» por Jesús SILVA-HERZOG FLORES, 1977, 788 págs., esp. nuestra contribución, dedicada a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (pág. 304.3) y titulada «De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda» (págs. 304.1 a 328).

(125) GUERRERO-OROZCO, *La teoría...*, op. cit., pág. 194.

Juárez podíamos conformarnos con cuatro dependencias centralizadas encargadas de la ejecución de otros tantos cometidos del Poder Público, en los tiempos administrativos posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1946-1976) la Administración Pública federal cuenta, para el cumplimiento de sus actuales cometidos, con quince dependencias centralizadas y jerarquizadas, y con alrededor de quinientas (126) entidades paraestatales.

Por lo expuesto en este numeral 17, las intensas transformaciones experimentadas por las relaciones prestacionales entre la Administración Pública y los particulares significan un cambio cualitativo tal que exige *un esfuerzo de las ciencias administrativas para dar cuenta en lo orgánico, pero también en lo funcional, de esta situación inusitada desde la perspectiva liberal*. Ciñéndonos en lo pertinente al marco jurídico de la Administración Pública federal, creemos oportuno reivindicar la urgencia de una sistematización *de la Teoría General de los Cometidos del Poder Público* (127). Esta, ciertamente, se inspira en algunas espléndidas elaboraciones constituyentes (128), legislativas (129) y doctrinales (130) de otros países, pero viene teniendo una creciente consideración y aun aceptación en el propio desarrollo doctrinal mexicano (131). Esto último se explica porque nos encontramos ante *una teoría catapultada al cumplimiento contemporáneo de aquellos objetivos supremos de los cameralistas*, es decir, la protección del interés público (132), la lucha contra la pobreza (133) y la búsqueda del bienestar y cultura del pueblo (134), fines que son también objetivos supremos de la Constitución federal mexicana de 1917 y, por consiguiente, de la Administración Pública en México.

(126) CARRILLO-CASTRO, *La reforma...*, op. cit., II, 1980, así las cifra en su pág. 37.

(127) Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, citado *supra*, en nota 108.

(128) Por todas, cfr. las Constituciones alemanas del siglo xx, las cuales emplean sistemáticamente el vocablo *Aufgabe*, en el sentido, que entendemos correcto, de «cometido» o de «misión». Así, la Constitución de Weimar de 1919, en sus artículos 1.º de su Primer Título, 89, 101 y 165. Igualmente, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en sus artículos 30; 33, apartado 4; 87a, apartado 3; 37d, apartado 2; 89, apartado 2; 91a, *ab initio*; 104a, apartado 1, etc.

(129) Cfr. el *Anteproyecto de código unitario de procedimientos administrativos para el Distrito Federal*, bajo la dirección de León CORTIÑAS-PELÁEZ, por un equipo de profesores del Taller de Derecho Público de la UNAM, Ciudad de México: Departamento del Distrito Federal/Coordinación General Jurídica, 1986, LV+69 págs.

(130) Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, «Estudio preliminar» precitado *supra* en nota 3, en su nota 50, págs. XXXVIII-XXXIX, para una panorámica preliminar de la noción y del régimen de los «cometidos del Poder Público» en la doctrina y en la legislación comparadas; *adde*, la contribución precitada en la nota 110.

(131) CORTIÑAS-PELÁEZ, «Estudio...», *ibidem*, nota 70, págs. XLV-XLVI, para la creciente aceptación doctrinal mexicana de la Teoría general de los cometidos del Poder Público, entendidos como prestaciones obligatorias, que generan derechos públicos subjetivos en sus destinatarios.

(132) Cfr. la reciente tesis profesional de licenciatura, con mención honorífica, de José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, *El interés público y la intervención estatal*, UNAM/ENEP «Acatlán», División de Ciencias Jurídicas, 1984, 423 fols.

(133) GUERRERO-OROZCO, *La teoría...*, op. cit., pág. 32.

(134) *Ibidem*, pág. 128.

18.c) *La Administración paraestatal (1946-noviembre 1976): continuación.*—En la organización administrativa mexicana del periodo en estudio (1946-noviembre 1976) hemos intentado visualizar en el precedente numeral 18 (como ya lo intentáramos respecto de períodos anteriores en los numerales 2-5, 10 y 12) la complejidad de los aspectos políticos, sociales y económicos que facilitan la identificación de los factores de cambio de esta estructura administrativa. Como es comprensible, no hay explicaciones unilaterales o monistas, todos los factores se entrelazan y es difícil, máxime con nuestras limitaciones de espacio en la presente investigación, establecer correlaciones precisas y unívocas entre algún factor y alguna institución administrativa concreta.

Siempre cabe, empero, el señalamiento, en el sector paraestatal, de las principales adiciones y modificaciones constitucionales a él referentes de las más relevantes creaciones institucionales del periodo y, finalmente, de las modalidades que la vigilancia y el control de las entidades paraestatales han ido asumiendo en el marco de la Administración federal. De todo ello, y dado que la paraestatalidad se nos presenta como el sector orgánico y funcional más dinámico de nuestra Administración federal, intentaremos la formulación sumaria de algunos apuntamientos de evaluación.

19.a.a.) *La paraestatalidad en la Constitución.*—El texto fundamental no permaneció ajeno a la arrolladora multiplicación de cometidos del Poder Público y de organismos y empresas necesarios para su ejecución.

Sin pretensión de exhaustividad, cabe apuntar, entre las previsiones institucionales, las referencias a los asentamientos humanos (arts. 27, 3.º; 73, frac. XXIX.C, y 115, frac. V, de 1976); a la electricidad generada para la prestación de servicio público, en cuya materia no se otorgarán concesiones a los particulares (art. 27, párrafo 6.º, parte final, de 1960); al aprovechamiento nacional de los combustibles nucleares (art. 27, párrafo 7.º, de 1974); a la delimitación y explotación de una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste (art. 27, párrafo 8.º, de 1975); a los Tribunales administrativos, ajenos al marco formal clásico de los poderes de la Unión desde 1936, situados así fuera de la Administración centralizada, aunque sin llegar a integrar tampoco la paraestatalidad formal, cuya progresiva constitucionalización nos viene de 1946 y de 1967, en el artículo 104, fracción I, párrafos 2.º, 3.º y 4.º; el en verdad algo anterior establecimiento del Seguro Social, en el artículo 123, fracción (XXIX, adicionado el 6 de septiembre de 1929; al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en el artículo 123, fracción XXII, de 1972; a los trabajadores al servicio del Estado, y particularmente al Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), desde 1960, al dictarse el apartado B) del artículo 123, etc.

Debe tenerse igualmente en cuenta la relación orgánica directa entre el Congreso de la Unión y la Administración paraestatal, derivada, durante el sexenio 1970-1976, de las adiciones al 93 constitucional, párrafos 2.º y 3.º, que facultan a las Cámaras para citar a los superiores je-

rárquicos de las instituciones paraestatales, así como a la integración de comisiones de investigación del funcionamiento de las mismas.

20.bb) *Algunas creaciones institucionales relevantes (1946-noviembre 1976)*.—Además de las que se desprenden constitucionalmente según el numeral anterior, el ensanchamiento de la «galaxia» paraestatal se puso de manifiesto, entre otras, por las creaciones siguientes: el fortalecimiento de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA), desde 1947, la cual se convierte en CONASUPO en 1961; el robustecimiento de los ferrocarriles mediante la requisita del Ferrocarril Sud-Pacífico; la consolidación financiera de Pemex, al llegarse (1947) a un arreglo final con las empresas petroleras expropiadas en 1938; la instalación, en 1951, de la planta Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril; la multiplicación de las que el derecho comparado denomina «Administraciones de misión territorial», al constituirse las comisiones de los ríos (Tepalcatepec, Papaloapán, Fuerte y Grijalva), en 1951-1952; los organismos dedicados a promover la modernización de los principales productos, tales como las Comisiones Nacionales del Café, del Maíz y de la Caña de Azúcar (135); el Consejo de Recursos Naturales no Renovable (hoy Consejo de Recursos Minerales), en 1955; la Comisión Nacional de Energía Nuclear, en 1955; el establecimiento del centro industrial erigido en Ciudad Sahagún, Hidalgo, en 1956; el Instituto Nacional de la Vivienda, en 1958; la iniciación, en 1954, de la participación gubernamental en Industrial de Abastos, S. A.; la mexicanización de una empresa que no operaba satisfactoriamente y cuya razón social devino, en 1961, Siderúrgica Nacional, S. A.; la creación de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963) y la iniciación de la participación en Aeronaves de México (1959); la intervención en la explotación de los yacimientos de hierro de Michoacán y Colima, estableciendo en el sexenio 1964-1970 las empresas Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA), el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorado, e iniciando la participación estatal en Avíos de Acero.

Como simple mención, cabe recordar la intensa utilización de la figura mercantil del fideicomiso, a partir de 1970, surgiendo así la institución de los fideicomisos públicos, que llegaría a totalizar más de un centenar de entidades paraestatales para fines de los setenta.

21.cc) *Modalidades de vigilancia y control de la paraestatalidad: dos etapas*.—Sumariamente, la doctrina distingue, en este período (1946-noviembre 1976), a este respecto, dos etapas en la evolución de la empresa pública y, en general, de la Administración federal paraestatal mexicana. Después de una primera etapa de crecimiento coyuntural, entre 1925 y 1946 (*supra*, numeral 14, tercer párrafo), tenemos una segunda etapa, caracterizada por el establecimiento de mecanismos de control (1947-1958),

(135) Respecto de todas estas instituciones, durante el período en consideración, cfr. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *El sector paraestatal*, op. cit., págs. 76-156.

y una tercera etapa (1959-1976), caracterizada por la creación de sistemas para la planeación ligada a los ingresos, en un modelo centralizado.

Desde 1947, la preocupación por establecer mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera del creciente universo de entidades paraestatales llevó a la expedición, en 1947, de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (136). Para su instrumentación se crearon, sucesivamente y con magros resultados, la Comisión Nacional de Inversiones de 1948 (137), el Comité de Inversiones de 1953 (138) y la nueva Comisión de Inversiones de 1954 (139), ésta dependiente del Presidente de la República, y que fue, quizás, el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones de la Administración Pública federal (140). Sus misiones y facultades se intentaron consolidar en una pretendida Secretaría de Planeación y Presupuesto, convertida en 1958 en la nueva Secretaría de la Presidencia, la cual tendría, además, la planeación del gasto público.

Con la Ley de Secretarías de 1958, el gobierno federal decide que la mejor manera de ejercer un adecuado control y otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas, en su conjunto, es a través del establecimiento de sistemas para su ordenada planeación y evaluación. Desde 1959 hasta 1976 predomina la concepción de una planeación ligada a los ingresos, en la cual persiste el modelo de control centralizado de las instituciones paraestatales. Esta centralización operaba mediante la apoyatura de tres Secretarías de Estado, la clásica de Hacienda y Crédito Público y las recién creadas del Patrimonio Nacional y de la Presidencia; respectivamente responsables del presupuesto del control y de la planeación. Estas tres dependencias establecieron instrumentos y medidas —en ocasiones conjuntamente, pero la mayoría de las veces cada una por su cuenta— cuyos avances y tropiezos constituyen los más importantes antecedentes de la actual organización administrativa, instaurada en diciembre de 1976 (141).

Además de este instrumental del «triángulo de la eficiencia» (142), los esfuerzos gubernamentales para el fortalecimiento de la Administración Pública se pusieron de manifiesto en la creación de órganos, unidades y comisiones (143), que, en definitiva, permitirían en 1975 el inicio de los estudios para la implantación del presupuesto por programas y actividades, en sustitución del presupuesto tradicional (144).

(136) «Diario Oficial», 31 diciembre 1947.

(137) Decreto en «Diario Oficial», 31 enero 1948.

(138) Acuerdo en «Diario Oficial», 27 junio 1953.

(139) Acuerdo en «Diario Oficial», 29 octubre 1954.

(140) Así, rotundamente lo consideran CARRILLO-CASTRO y GARCÍA-RAMÍREZ, pág. 48.

(141) Dicha organización actual, ajena a este trabajo introductorio, arranca, en efecto, de diciembre de 1976.

(142) Para esta expresión, v. CARRILLO-CASTRO y GARCÍA-RAMÍREZ, págs. 62 y 72.

(143) Para su detalle, *ibidem*, págs. 72-84.

(144) Para el presupuesto con organización programática, v. su génesis en *ibidem*, págs. 79-80.

TERCERA PARTE

PERSPECTIVAS PARA UNA EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN MÉXICO (A NOVIEMBRE 1986)22.A) *La perspectiva de los setenta: un horizonte complejo*

En el lado positivo de la balanza, el proceso de crecimiento económico sostenido desde el cardenismo, y aun más particularmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, combinado con la estabilidad política y las transformaciones sociales derivadas de la Revolución de 1910, avalaban la opinión favorable de inversionistas y banqueros extranjeros, sobre todo cuando ese crecimiento se combinó con la estabilidad monetaria y de precios posterior a 1956, dando sólido sostén al razonado optimismo y a la confianza que tenían los capitales nacionales sobre las posibilidades de desarrollo de México, firmemente encuadrado e impulsado por la Administración Pública federal (145).

En 1970, muchos y variados signos de progreso material alentaban ese optimismo, pues en sólo treinta y cinco años el país había sufrido una transformación radical.

En 1970, la República cumplía siete lustros de paz postrevolucionaria. De una economía predominantemente agrícola y rural se había transformado en una predominantemente urbana e industrial. A pesar de que la agricultura registró en ese lapso un crecimiento sostenido en términos absolutos, en ese período disminuyen significativamente tanto la importancia relativa de las actividades primarias como su nivel de ocupación de la mano de obra global y su participación en el producto interno bruto (146). La productividad por hombre ocupado, como resultado de los cambios inducidos o forjados directamente por la Administración Pública en la estructura de la producción, crece a un ritmo acelerado, particularmente en las industrias petrolera y eléctrica, la minería y las manufacturas. Los cambios registrados forjaron así una economía cada vez más diversificada, en términos de ocupación, producción y exportaciones.

La extensión de la red caminera pasó de algo más de 5.000 kilómetros en 1935 a más de 70.000 en 1970; la capacidad instalada de energía eléctrica pasa de 550.000 kilovatios a siete millones y medio en esos años;

(145) La tasa de crecimiento del PIB de 1935 a 1970 fue de alrededor de 6 por 100 anual en términos reales. Durante la década de los años sesenta, el crecimiento fue mayor: alrededor del 7 por 100 anual. Entre 1935 y 1956, la tasa media anual de crecimiento del índice de precios implícito del PIB fue de alrededor de 10 por 100, aunque durante la Segunda Guerra Mundial y en algunos años postdevaluatorios de la moneda el incremento de los precios fue más acelerado; a partir de 1957, y hasta 1970, los precios crecen a una tasa media anual de alrededor de 4 por 100. Cfr. Banco de México, S. A., *Estadísticas de la Oficina de Cuentas de Producción, 1970-1976*, págs. 24-25.

(146) La información es tomada de Carlos TELLO, *La política económica en México, 1970-1976*, 4.ª ed., Ciudad de México: Siglo XXI, 1980, págs. 11-40.

la producción de petróleo crudo se multiplica más de cuatro veces en el mismo período, y la superficie beneficiada con obras públicas de riego va de 160.000 hectáreas en 1935 a casi tres millones en 1970. Los programas puestos en práctica en materia de educación, seguridad social, salud y otros mejoraron el bienestar social de la población.

En resumen, y para muchos, México era el país subdesarrollado que, en ciertos aspectos, podía compararse con los desarrollados en sus mejores épocas: dinámico, moneda sólida, buen pagador y «todo controlado». Esa imagen correspondía, empero, sólo a una parte del universo relevante.

23.B) *Los setenta: la otra mitad del universo relevante*

Paralelamente a esos datos algo «apantalladores», la mayor parte de los recursos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal correspondían a cometidos de servicio público (alrededor del 34 por 100), tales como transportes, comunicaciones, etc., y a la producción de materias primas y energéticas (46,7 por 100), incluyendo petróleo, electricidad, siderurgia, productos mineros y fertilizantes. Estas dos razones de actividad, que en su conjunto significaban más del 80 por 100 de los recursos de la Administración paraestatal, obedecían claramente a la política de promoción, apoyo y complementación de la inversión privada que siguió el Estado durante las Administraciones encarnadas en el «desarrollo estabilizador», de 1958 a 1970 (147). Del resto de los recursos del sector paraestatal, una pequeña proporción correspondió a la producción de bienes de capital y de consumo y, en mayor grado, al comercio y a los servicios, dentro de los cuales el renglón más importante lo constituían las subsistencias populares (CONASUPO).

A la situación deficitaria del sector público contribuyó en gran medida la estructura financiera de la Administración paraestatal, determinada por la política de ayudas (estímulos tributarios, subsidios económicos, cooperaciones diversas), principalmente a través de los precios de sus productos y servicios. De estas transferencias, la mayor parte la proporcionaron las entidades dedicadas a la prestación de cometidos de servicio público, de cometidos sociales e, inclusive, de cometidos privados asumidos por la Administración Pública federal: los ferrocarriles (148), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Sin embargo, el más importante mecanismo de transferencias estuvo constituido por la política de precios y tarifas para los bienes y servicios negociados por la Administración; el ajuste de la situación financiera de

(147) *Ibidem*, pág. 12.

(148) Los cuales eran todavía simples cometidos de servicio público, para devenir cometidos esenciales sólo en 1983.

las empresas y organismos del sector público se hizo recurriendo al endeudamiento y sacrificando los planes de expansión (inclusive en organismos tan importantes para el crecimiento del país como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad), situación que traería dificultades al desarrollo, con repercusiones en el resto de la economía.

Una evaluación tentativa y sumaria permite afirmar que, hacia finales de 1970, el modelo entonces vigente del «desarrollo estabilizador» mostraba claros síntomas de haber agotado las posibilidades de crecimiento que ofrecía; la desocupación y la concentración del ingreso se había agravado, al igual que los desequilibrios fundamentales de la economía; la baja asignación de inversión pública al sector agropecuario durante los sesenta hizo que su participación en el producto interno bruto fuera decreciendo; la tasa de incremento de la agricultura pasó de 6,1 por 100 en 1960-1965 a sólo 1,2 por 100 en 1965-1970 (incremento inferior al de la población, que se mantuvo en 3,5 por 100 durante todo este período), lo cual llevó a la disminución de la oferta de productos agrícolas y a la insuficiencia en la generación de las divisas requeridas por el proceso de industrialización; la migración rural-urbana agravó el problema de desocupación, ya que, a pesar de su crecimiento, el sector industrial no alcanzaba a generar todos los empleos que el país demandaba, en buena medida por la sustitución de mano de obra generada por el uso de tecnologías más modernas. Complementariamente, el sector externo sufrió un deterioro creciente, pues de un déficit comercial de 300 millones de dólares en 1960, que en 1962 bajó a 120 millones, pasó a 632 millones en 1968 y a 924 millones de dólares en 1970; era evidente que las exportaciones —fundamentalmente de productos primarios o semielaborados— no podían sostener el ritmo de importaciones exigido por la industrialización, debiendo recurrirse cada vez más al endeudamiento externo; al cabo, todos estos hechos acentuaron las presiones inflacionarias, llegando el índice de precios al mayoreo al 5,9 por 100 en 1970, contra el 2,4 por 100 que, aproximadamente, se había observado durante toda la década (149).

24.C) *Debilidades y fortaleza del devenir administrativo*

La Administración Pública en México, sus problemas y dificultades, únicamente pueden ser comprendidos si se les sitúa en los contextos históricos precortesiano (150) y colonial español, así como en la interacción de los aspectos político-sociales y factores de cambio que han incidido e inciden en su devenir actual, tanto orgánico como funcional. *Los objetivos constitucionales de 1917 no deben ser un mero «programa», sino*

(149) Para este balance, cfr. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *El sector paraestatal*, op. cit., págs. 154-155.

(150) Miguel DE LA MADRID-HURTADO, *Estudios de derecho constitucional*, 2.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1980, en su estudio sobre el Presidente de la República, págs. 241-251.

un auténtico ordenamiento jurídico susceptible de ejecución y control. Para ello se requiere un estado mayor administrativo numeroso y bien adiestrado, por ejemplo, en una Escuela Nacional de Administración Pública, para llevar a cabo las reformas educativas, burocráticas, sociales, agropecuarias, mercantiles e industriales de largo alcance. El alto porcentaje de analfabetismo, tanto absoluto como particularmente funcional; el grado relativamente corto de experiencia y habilidad industrial y administrativa, puesto trágicamente de manifiesto por el colapso reciente del más importante grupo empresarial privado; los elementos feudales de una estructura política y administrativa inverosímilmente centralizada y hasta concentrada en el único «amo» de la Administración (151), todo ello se combina para hacer más difícil la realización administrativa de aquellos deslumbradores objetivos de largo aliento.

A pesar de estos obstáculos tan graves, *el progreso alcanzado es digno de admiración* (152). De tiempo en tiempo, tanto en México como en el extranjero, se ha predicho que la falta de experiencia y de personal administrativo impedirían alcanzar los objetivos preceptuados por la Constitución de 1917, en los campos de la legislación económica, industrial y agrícola específicamente, social y educativa. Pero en cada caso los datos muestran que los avances, como un todo, se han llevado a cabo de una manera satisfactoria. México ya ha superado la primera etapa postrevolucionaria, protagonizada hasta 1946 por la dirigencia militar, y parece vocado a desplazar progresivamente los enfoques formalistas de licenciados (tanto en Derecho como en Economía, Ciencias Políticas, Contabilidad, Administración Pública, etc.) para dar paso, como en la Unión Soviética, en Francia, en el Reino Unido, en las dos Alemanias o en los Estados Unidos del Norte, a los expertos en organización y administración, a los «capitanes empresariales públicos» que asuman, como un privilegio, pero también como una responsabilidad profesional, la conducción de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal. Al igual que en otros países latinoamericanos, jóvenes mexicanos de ambos sexos están siendo enviados al extranjero (de preferencia, claro está, a Europa y a los países socialistas, pero, por la fuerza de la vecindad, también a los Estados Unidos del Norte) para adquirir esos conocimientos en una forma rápida e intensiva. Una nueva generación de dirigentes está creciendo, la cual se rebela en contra de los factores y de la política que pervierten y violan los objetivos de la Primera Constitución Económica y Social del Siglo xx.

Hasta 1959, México ha sido por muchos conceptos guía de América Latina en lo que se refiere a reformas sociales, políticas y culturales. La emergencia de la Revolución cubana pareció generar un ocaso, de cuya transitoriedad testimonia la Constitución de Nicaragua de 1987 (153). No

(151) Stephen Spencer GOODSPEED, «El papel del jefe del Ejecutivo en México», en *Aportaciones... (extranjeros)*, págs. 9-197, esp. págs. 12 y ss.

(152) William EBENSTEIN, «Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano», en *Aportaciones... (extranjeros)*, págs. 306-316, esp. pág. 316.

(153) Texto de la Constitución de Nicaragua, citado *supra*, nota 54.

parece, por lo tanto, difícil profetizar que el alto grado de creatividad, energía y lucidez desplegado por la Administración mexicana durante estos setenta años (1917-1987) se traslade pronto hacia un progreso administrativo de alcances profundos y duraderos.

25.D) *El realismo jurídico y el hexágono de las prioridades de nuestra Administración Pública*

Toda ciencia jurídica bien entendida, en cuanto ciencia social, forma parte del gran espectro de las ciencias políticas, de las cuales las ciencias administrativas no son sino una rama. El mérito de las construcciones administrativas, principalmente europeas, no les confiere automáticamente validez universal; pero sería igualmente arbitraria una exasperación de ese «particularismo latinoamericano» que implicara el rechazo de su aportación teórica y práctica, *sin cotejarla críticamente con las necesidades mexicanas, de Estado débil y asediado por la dominación deformante del exterior y por las disfuncionalidades de la sociedad nacional*. Una consideración rigurosa del entorno, que engendra y protege a nuestra frágil Administración Pública en México, implica automáticamente el rechazo de un enfoque formalista, intemporal e inespacial, ahistórico, desvinculado del realismo jurídico, que nos parece el único método científico, coherente y sistemático aplicable a las construcciones, entrelazadas dialécticamente, de los elementos normativos y extranormativos de la Ciencia de la Administración.

Ahora bien, la profundización de las categorías administrativas no será eficaz si se limita, como en la numerología de ciertas dependencias gubernamentales de corte «extraterrestre», a la cuantificación funcionalista del gerencialismo angloamericano, prescindiendo de *la realidad esencial de la Administración como conducción, como centro de preparación y formulación primaria*, sometida luego a la decisión de las instancias políticas, *de las grandes opciones del Poder Público*.

El objeto de esta nueva disciplina, que es «La Administración Pública en México», es precisamente la Administración y, en definitiva, el Estado mexicano. Este prepara, propone y ejecuta decisiones claves en *el hexágono de las prioridades de la Administración Pública*, las cuales, necesariamente en evolución, son las siguientes:

Primera: El acceso libre y efectivo de las mayorías a todos los bienes y servicios de la comunidad, y en particular a la ciencia y a la cultura, para hacer más consciente y responsable su participación en la gesta de un Nuevo Poder Público.

Segunda: La determinación, por el Nuevo Poder Público, de una racional absorción de la desocupación, apoyándose en una potente Administración prestacional, la cual, y en ejecución de todos sus cuatro niveles de cometidos, procede a una reestructuración dinamizante de los espacios inexplorados.

Tercera: La plena participación, en régimen de autoadministración (154), de las mayorías en este aparato prestacional, en sus dependencias centralizadas como en sus entidades paraestatales o territorialmente autónomas.

Cuarta: La superación del divorcio entre Estado y sociedad, mediante la quiebra de los sectores feudales del poder político, federales o estatales, sean ellos económicos, sociales o burocráticos, nacionales o extranjeros, para lo cual deben garantizarse elecciones efectivamente disputadas cuyos resultados, limpiamente reconocidos mediante una jurisdicción electoral autónoma, sean fiel reflejo del sufragio universal directo.

Quinta: La extensión sectorial y el perfeccionamiento técnico-gerencial de los organismos y empresas responsables de la ejecución de los cometidos del Poder Público.

Sexta: La atenuación de la dominación y deformación, principalmente económica, pero consecuentemente política y militar, ejercida por centros de poder externos, corolario apenas separable de las cinco prioridades precedentes.

La naturaleza política del hexágono de las prioridades de la Administración Pública en México, que no necesita ser demostrada, define por sí misma a la ciencia administrativa contemporánea de Nuestra América (155).

26.E) *De la «teoría de la integración» de Rudolf Smend, proyectada a la Administración Pública en México*

Resultado histórico de un conjunto heterogéneo de razas y culturas, México tiene entre sus objetivos constitucionales capitales el robustecimiento de la identidad nacional (156), permanentemente cuestionada en este siglo xx por la realidad actual de la lucha de clases, donde hay quienes parecen suponer que la subsistencia de la sociedad misma depende de una clase social explotada (157), así como por la creciente desvirtuación racial y cultural que amenaza directamente nuestra frontera septentrional. De este modo, podría pensarse que los Estados Unidos mexicanos corren el riesgo de convertirse en la negación de lo que la «doc-

(154) GUERRERO-OROZCO, *La teoría...*, op. cit., pág. 143.

(155) En este sentido, León CORTIÑAS-PELÁEZ, «Un derecho administrativo comunitario latinoamericano (Notas para una consideración multidisciplinaria)», originalmente «Prólogo» de Fernando AGUIRRE-BASTOS, *El grupo subregional andino en el proceso de integración económica en América Latina*, Valencia (Venezuela): Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, 1976, reproducido en México: «Revista Latinoamericana de Administración Pública», núm. 7, 1978, «Presentación» de Andrés CASO-LOMBARDO, págs. 5-78.

(156) Miguel DE LA MADRID-HURTADO, *Elementos...*, op. cit., numeral 1105, páginas 507-508.

(157) Así lo denunciaba el Partido de la Revolución Mexicana, *El Segundo Plan Sexenal*, 1940, págs. 39-40, que hemos transcrito en el segundo de los lemas que encabezan este trabajo.

trina de la integración» de Rudolf SMEND considera requisitos indispensables en un proceso nacional de integración. No cabe, por cierto, limitar el parentesco entre la «doctrina de la integración» y la rama del derecho público conocida como Ciencia de la Administración a una conexión superficial. Por el contrario, existe una conexión esencial. En ambos casos nos hallamos ante una estructura social en devenir dialéctico, en un proceso de unificación en constante renovación vital. Parafraseando al ilustre Maestro de Gotinga, en su síntesis de la «teoría de la integración», publicada en 1966:

«en la realidad social y política del mundo contemporáneo y, por ello, también en nuestro pensamiento y lenguaje, la palabra y el concepto de integración desempeñan un papel incomparablemente mayor que antaño... Un mundo nuevo, una transformación revolucionaria de instituciones y de costumbres nacionales y provincianas plantea problemas de integración, de interacción de entidades federativas, de acoplamiento de clases sociales y de sectores de la producción, hasta hoy cerrados e independientes. En esto se ve claramente que la integración no significa ni adición ni anexión a otro, sino construcción de un nuevo todo, mediante una nueva combinación armónica de las partes anteriormente separadas, mediante la cual éstas, gracias a su recíproca influencia patentizada en pérdidas y ganancias, tienen necesariamente que cambiar su naturaleza concreta y hasta su estatuto jurídico» (158).

Importa realzar en esta aportación de SMEND a nuestro tema que su rechazo, tanto del positivismo normativista como del decisionismo nacionalsocialista (que es su natural consecuencia histórica y jurídica), implica también un rechazo del libremercado liberal. Integración no significa ni adición ni anexión a otro, sino... una nueva combinación «armónica». Su efecto no puede ser de modo alguno la resultante de la mera suma de los contrarios, ni se obtiene mediante la violencia, sea explícita o implícita.

El ejemplo de la violación del Derecho sin que se opere violación alguna de una norma positiva y formal precisa nos permite comprenderlo mejor. En efecto, puede darse por autoridades o por habitantes una violación manifiesta de la organización o fines de la Administración Pública sin que sus normas positivas tengan que ser formalmente violadas. Como enseña la más reciente y autorizada doctrina europea de derecho administrativo (159), puede darse una violación manifiesta del ordenamiento

(158) Rudolf SMEND, *Constitución y Derecho Constitucional (Verfassung und Verfassungsrecht)*, 1928, ahora en sus *Contribuciones de derecho público y otros escritos (Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze)*, Berlín: Duncker & Humblot, 1968, págs. 119-276.

(159) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, 4.ª ed., Madrid: Cívitas, I, 1986.

jurídico administrativo, sin que sus normas positivas tengan que ser formalmente violadas. Al respecto de la normatividad puede acompañarse el reinado manifiesto de la antijuridicidad, como ya lo denunciara en 1913 el Senador Belisario Domínguez ante la dictadura de Huerta; así como Adolfo Hitler viola en 1933 el derecho republicano de la Constitución alemana de *Weimar*, pero respeta formalmente sus normas.

Vemos, pues, que la aplicación subconsciente del normativismo y explícita del decisionismo a la difícil coyuntura de México en los setenta (*supra*, numeral 23) amenazó con redundar en un desconocimiento sustancial de los principios y obligaciones prestacionales del Estado Democrático y Social de Derecho, sin perjuicio de su respeto formal y aparente. El funcionamiento, en efecto, de la economía en beneficio exclusivo de una minoría cada vez más privilegiada de la población no viola formalmente la Constitución General de la República, pero crea desequilibrios intersectoriales y de clases sociales tan graves que destruyen toda juridicidad, pues instauran una violencia institucionalizada en perjuicio de los sectores y personas económicamente más débiles.

Si, como postula SMEND, el «nuevo todo» sólo se da mediante una nueva combinación armónica de las «partes anteriormente separadas», la práctica de nuestra economía mixta posterior a 1946 ha contribuido, por el contrario, a disgregar crecientemente a los pueblos integrantes de la nación mexicana, acentuando los desniveles entre entidades federativas y fortaleciendo un «colonialismo interno» dentro de la nación y entre sus clases sociales.

27.F) «La ley de impotencia de la Administración»

La severidad del numeral anterior no sería justa si no es matizada por una sabia consideración de la doctrina marxiana (160). Se trata de la ley sociológica conocida como de «la impotencia de la Administración». En efecto, en estas épocas en que la desesperación de la crisis del capitalismo mundial, inaugurada en 1971 y agravada en 1973, pretendería exigirle a la Administración Pública mexicana, quizás, más de lo que puede hacer y transformar, es factor de lucidez recordar que hay una contradicción entre la decisión y buena voluntad de la Administración, por un lado, y sus riquezas y recursos, por el otro; esta contradicción no se puede conjurar, porque la existencia de la Administración está basada en ella: el Estado vive de la oposición entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses particulares.

(160) El rey de Prusia pensaba que el pauperismo y los disturbios de los trabajadores eran producto de «una deficiencia administrativa o de beneficencia», en cuya postura era apoyado por un antiguo compañero de luchas de Carlos MARX, de nombre Arnaldo RUGE, en su artículo *El rey de Prusia y la reforma social*. A ello respondió MARX en *Notas críticas al artículo «El rey de Prusia y la reforma social» por un prusiano*, reproducido en versión castellana en Ciudad de México: «Revista de Administración Pública, conmemorativa del 25 Aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, págs. 249-260.

La Administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, pues está limitada por las condiciones reinantes de una sociedad a la cual debe servir y contra la cual no puede atentar. Por lo tanto, no se le podría pedir a la Administración que transforme a la sociedad sobre la cual actúa, ni que modifique las condiciones en las cuales ésta se desenvuelve. Esta visión es, quizás, frustrante, pero es veraz: es una objetividad contra la cual los científicos de la Administración Pública en México no deberían estar vacunados (161).

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA
(Citada abreviadamente en el texto)

- ACOSTA-ROMERO, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 7.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1986.
- ARANGUREN, Fernando, et al.: *Pensamiento empresarial mexicano*, 2.ª ed., Monterrey: Avance Editorial, S. A., 1975.
- ATTOLINI, José: «Administración Pública en México», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 65-69.
- BUSTO, Emiliano: *La Administración Pública de México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en México (1889)*, Ciudad de México: Secretaría de la Presidencia/Dirección General de Estudios Administrativos, Colección «Fuentes para el Estudio de la Administración Pública mexicana», serie B) Bibliográfica, núm. 1, 1976.
- BRANDENBURG, Frank: «Conquistas revolucionarias en la vida económica», en Ross, Stanley R.: *¿Ha muerto la Revolución Mexicana? Balance y Epílogo*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública/SepSetentas, 1972, págs. 63-82, tomado de su obra *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1964.
- CADENA ROJO, Jaime: «Orígenes y desarrollo del contencioso-administrativo en México», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 423-442, tomado de la «Revista del Tribunal Fiscal de la Federación», 2.º número extraordinario: *Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, 1966, págs. 217-258.
- CARRILLO-CASTRO, Alejandro: *La reforma administrativa en México*, Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa, S. A., 3 vols., 1980-82.
- CARRILLO-CASTRO, Alejandro: *Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública (una propuesta)*, Ciudad de México: UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tesis doctoral en Administración Pública, 1981.
- CARRILLO-CASTRO, Alejandro, y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: *Las empresas públicas en México*, Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa, «Prólogo» de Francisco LABASTIDA OCHOA, 1983.
- CARRILLO FLORES, Antonio: «El concepto de lo contencioso-administrativo», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 369-371, tomado de la «Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia», núms. 25-28, enero-diciembre 1945.
- CASANOVA-ALVAREZ, Francisco: *México: economía, sociedad y política. Antología*, Ciudad de México: UNAM/Escuela Nacional de Estudios Profesionales «Acatlán» (programa del libro de texto universitario), serie de 4 vols., de los cuales han aparecido los dos primeros, 1985.

(161) MARX, *ibidem*, pág. 254.

- CÓRDOVA, Arnaldo: *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, Ciudad de México: Era, S. A., y UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, 1973.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León: «Estudio preliminar» de Omar GUERRERO-OROZCO, *La teoría de la Administración Pública*, Ciudad de México: Harla, 1986, págs. XXV-LXV.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León: *Las ciencias administrativas en América Latina*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, 1972.
- COSFO-VILLEGAS, Daniel (coordinación y «Nota preliminar»): *Historia general de México*, Ciudad de México: El Colegio de México, 4 vols., 1976.
- CHELLET OSANTE, Roberto: *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Academia de Capacitación, 1955.
- EBENSTEIN, William: «Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano», en *Aportaciones... (extranjeros)*, págs. 306-316.
- FRAGA MAGAÑA, Gabino: *Derecho administrativo*, 23.ª ed., revisada y actualizada por Manuel FRAGA MOURET, que incluye conferencia de Antonio CARRILLO-FLORES: «Doctor Gabino Fraga Magaña, forjador del derecho mexicano moderno administrativo», Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1984.
- GARCÍA DÍAZ, María: «Base institucional de la reforma administrativa», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 589-592, tomado de la «Revista de Administración Pública», Ciudad de México: INAP, núm. 17, diciembre 1964, págs. 60-65; parte final de *La intervención del Estado en la economía mexicana*, Ciudad de México: UNAM/Escuela Nacional de Economía, tesis de licenciatura en Economía, 1963.
- GONZÁLEZ-CASANOVA, Pablo, y AGUILAR CAMÍN, Héctor (coords.): *México ante la crisis*, Ciudad de México: Siglo XXI, 2 vols., 1985.
- GONZÁLEZ-COSFO, Arturo: *El juicio de amparo*, 2.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., «Prólogo» de León CORTIÑAS-PELÁEZ, 1985.
- GONZÁLEZ-COSFO, Arturo: *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2.ª ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1982.
- GONZÁLEZ-COSFO, Arturo: *Ensayos escogidos. Historia, Sociedad y Política de México*, Ciudad de México: UNAM/Coordinación de Humanidades, 1981.
- GONZÁLEZ-FERNÁNDEZ, José A.: *Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en «Revista de Investigaciones Jurídicas», Ciudad de México: Escuela Libre de Derecho, año 2, núm. 2, 1978, págs. 337-391.
- GOODSPEED, Stephen Spencer: «El papel del jefe del Ejecutivo en México», en *Aportaciones... (extranjeros)*, págs. 9-197.
- GORDON-SCHAEFFER, Wendell Karl: «La Administración Pública mexicana», en *Aportaciones... (extranjeros)*, págs. 199-303.
- GUERRERO OROZCO, Omar: *La Administración Pública del Estado capitalista*, Barcelona: Fontamara, S. A., «Prólogo» por Octavio RODRÍGUEZ-ARAÚJO, 1981.
- GUERRERO OROZCO, Omar: *La Administración Pública presidencial*, en «Revista de Investigaciones Jurídicas», Ciudad de México: Escuela Libre de Derecho, año 4, núm. 4, 1980, págs. 637-653.
- GUTIÉRREZ A., Raquel: «Reflexiones sobre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 373-396, tomado de «Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo», Ciudad de México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, núms. 26-27-28, 1965-66, págs. 97-164.
- HANSEN, Roger D.: *La política del desarrollo mexicano*, Ciudad de México: Siglo XXI, múltiples ediciones desde 1971.
- HARRER, Hans Jürgen: *1910-1917: raíces económicas de la revolución mexicana*, traducción del alemán por Ingrid GEIST, Ciudad de México: «Taller Abierto», 1979.
- IBARRA, David, et al.: *El perfil de México en 1980*, Ciudad de México: Siglo XXI y UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, 3 vols., múltiples reediciones desde 1970.
- IZAGUIRRE ROJO, César Augusto: «Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 529-531, tomado de la «Revista de Administración Pública», Ciudad de México: INAP, núm. 7, enero-marzo 1958, págs. 41-47.

- LARES, Teodosio: *Lecciones de derecho administrativo*, Ciudad de México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852; ed. facsimilar con «Prólogo» de Antonio CARRILLO FLORES, Ciudad de México: UNAM, 1978.
- LÓPEZ PORTILLO, José: «Las reformas a la Administración Pública», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 633-638.
- LÓPEZ PORTILLO, José: «La reforma administrativa en la Administración para el desarrollo en México», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 641-646.
- LÓPEZ ROSADO, Diego G.: *Historia y pensamiento económico de México*, Ciudad de México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas, 6 vols., 1968-74.
- MADRAZO-CUÉLLAR, Jorge (dir.): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Ciudad de México: UNAM/Rectoría, con una «Presentación» de Jorge CARPIZO MCGREGOR, 1985.
- MADRID-HURTADO, Miguel de la: *Elementos de derecho constitucional*, Ciudad de México: Instituto de Capacitación Política/Partido Revolucionario Institucional, 1982.
- MIJARES-PALENCIA, José: *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*, 1936; ed. facsimilar en Ciudad de México: Secretaría de la Presidencia/Dirección General de Estudios Administrativos, Colección «Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana», serie B) Bibliográfica, núm. 3, 1976.
- OLIVERA-TORO, Jorge: *Manual del derecho administrativo*, 4.^a ed., Ciudad de México: Porrúa, S. A., 1976.
- OLIVERA-TORO, Jorge: intervención sobre «I. Reforma administrativa; II. Modificaciones en la estructura de la Administración Pública mexicana; y III. Tradición del Estado Mexicano», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 614-615, tomado de la *Memoria del Seminario sobre planeación socioeconómica*, Ciudad de México: UNAM/Facultad de Derecho, 1965, págs. 195-222.
- OVALLE-FERNÁNDEZ, Ignacio (coordinación general): *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Ciudad de México: Siglo XXI y COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), 5 vols., múltiples reediciones desde 1982.
- PATTON-GLADE, Jr., William: «Las empresas gubernamentales descentralizadas», en *Aportaciones... (extranjeros)*, págs. 317-347.
- PICHARDO-PAGAZA, Ignacio: *Introducción a la Administración Pública mexicana*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2 vols., múltiples reediciones desde 1984.
- PICHARDO-PAGAZA, Ignacio: «Planeación del desarrollo y reforma de la Administración Pública», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 569-573, tomado de la «Revista Comercio Exterior», agosto 1964, págs. 533-540.
- PICHARDO-PAGAZA, Ignacio: «Reflexiones sobre el propósito y el método de la reforma administrativa», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 619-626, tomado de la «Revista Comercio Exterior», noviembre 1966, págs. 823-829.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *La Administración Pública del Estado federal mexicano. Libro Primero: Marco global administrativo del gobierno federal*, Ciudad de México: Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección «Lincamientos», núm. 6, 1982.
- REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de México Independiente, 1821-1958*, Ciudad de México: INAP, núm. 10, 1958, págs. 49-165.
- RIVERA-MARÍN, Guadalupe: «Técnicas del manejo de personal en la Administración Pública mexicana», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 481-488.
- RODRÍGUEZ-ARAÚJO, Octavio: «Desarrollo, dependencia y Administración Pública en México», en la obra colectiva de Tjerk FRANKEN *et al.*, *Política y Administración Pública*, Ciudad de México: UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie Estudios, 30, 1973.
- RODRÍGUEZ-REYES, Alvaro: «Diagnóstico administrativo del gobierno federal», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 553-567, tomado de «Revista de Administración Pública», núm. 16, enero-marzo 1964, págs. 7-41.

EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA

- RODRÍGUEZ-REYES, Alvaro: «La reforma administrativa del gobierno federal», en *Aportaciones... (mexicanos)*, págs. 607-618, tomado de la *Memoria del Seminario sobre planeación socioeconómica*, Ciudad de México: UNAM/Facultad de Derecho, 1965, págs. 195 y ss.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA: *Aportaciones al conocimiento de la Administración federal (autores extranjeros)*, Ciudad de México: Dirección General de Estudios Administrativos, Colección «Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana», serie B) Bibliográfica, núm. 4, 1976.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA: *Aportaciones al conocimiento de la Administración federal (autores mexicanos)*, Ciudad de México: Dirección General de Estudios Administrativos, Colección «Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana», serie B) Bibliográfica, núm. 5, 1976.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA: *México a través de los informes presidenciales*, especialmente el tomo 5, sobre *La Administración Pública* (en 5 vols.), y el tomo 6, sobre *El Sector Paraestatal*; Ciudad de México: Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia, 1976.
- SERRA-ROJAS, Andrés: *Derecho administrativo*, Ciudad de México: Porrúa, S. A., 2 vols., 1986.
- SILVA-HERZOG, Jesús: *Breve historia de la Revolución Mexicana*, 2.ª ed., Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Colección «Popular», múltiples reimpresiones desde 1972.
- SILVA-HERZOG, Jesús: *El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica e Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, múltiples reimpresiones desde 1967.
- SOLÍS, Leopoldo: *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Ciudad de México: Siglo XXI, múltiples reediciones desde 1970.
- SOLÍS, Leopoldo: *La economía mexicana*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Selecciones de Lecturas de «El Trimestre Económico», 2 vols., 1973.
- STEGER, Hans Albert, y SCHNEIDER, Jürgen (Dirección General): *Economía y conciencia social en México*, Ponencias del Segundo Coloquio Interdisciplinario de la Sección Latinoamericana del Instituto Central de la Universidad de Erlangen-Nürnberg, Ciudad de México: UNAM/Escuela Nacional de Estudios Profesionales «Acatlán», 1981.
- TORRES, Blanca (comp.): *Descentralización y democracia en México*, Ciudad de México: El Colegio de México, 1986.
- VIDAL, Ernestina: «Administración Pública», en *Aportaciones... (mexicanos)*, páginas 537-547, tomado de la «Revista Cuestiones Nacionales», núm. 9, 1958, páginas 3-38.
- VILLASEÑOR, Víctor Manuel: *Memorias de un hombre de izquierda*, Ciudad de México: Grijalbo, S. A./Biografías Ganesa, 2 vols., 1976.
- WILKIE, James W.: *La revolución mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, traducción del inglés por Jorge E. MONZÓN, 1978.
- WILKIE, James W., y MONZÓN DE WILKIE, Edna: *México visto en el siglo XX. Entrevistas de historia oral*, Ciudad de México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1968.

León CORTIÑAS-PELÁEZ

Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad Nacional Autónoma de México.
Presidente del *Club Alexander von Humboldt*
de México

