

Nº 13  
2 E.V.



# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

EL PROYECTO NACIONAL HISTORICO  
Y  
LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA EN MEXICO (1910 - 1990)

T E S I S

Que para optar por el Grado de  
Licenciado en Ciencias Políticas  
y Administración Pública

Presenta

ALFREDO COLIN TERAN



México D. F.,

Enero 1992

FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## C O N T E N I D O

materia	página
Introducción	I
Capítulo 1: El Estado y el Proyecto Nacional Histórico.	1
1.1. El Estado en Actividad.	1
1.1.1. Ambitos de la actividad del Estado y su acción sobre la sociedad.	12
1.1.2. La Administración Pública Interna.	13
1.2. El Concepto Proyecto Nacional Histórico.	16
1.2.1. Elementos del Proyecto Nacional Histórico.	17
1.2.1.1. El Estado-nación.	18
1.2.1.2. La Historia.	26
1.2.1.3. La Voluntad General.	30
1.2.1.4. La Razón de Estado.	51
1.2.1.5. Las Funciones del Poder Público.	69
1.2.1.6. Los Cometidos Públicos.	71
1.2.1.7. Los Organismos Públicos Centralizados y Descentralizados.	72
Capítulo 2: El Proyecto Nacional Histórico de México.	74
2.1. El Proceso de Definición del Proyecto Nacional Histórico de México (1910-1917).	74
2.2. La Consolidación del Proyecto Nacional Histórico a partir de 1917.	78
2.3. El Proyecto Nacional Histórico y la Administración Interna a partir de 1917.	92
2.3.1. La Administración Interna del Estado Revolucionario (1917-1940).	110
2.3.1.1. La Administración de la Vida Económica en el Estado Revolucionario.	110
2.3.1.2. La Administración de la Vida Social en el Estado Revolucionario.	112
2.3.1.3. La Administración de la Vida Individual en el Estado Revolucionario.	113
2.3.2. La Administración Interna del Estado Posrevolucionario (1940-1990).	114
2.3.2.1. La Administración de la Vida Económica en el Estado Posrevolucionario.	115
2.3.2.2. La Administración de la Vida Social en el Estado Posrevolucionario.	119
2.3.2.3. La Administración de la Vida Individual en el Estado Posrevolucionario.	121

Capítulo 3: La Modernización.	-	-	-	124
3.1. La Teoría de la Modernización.	-	-	-	124
3.1.1. El Sistema Político-Administrativo.	-	-	-	126
3.1.2. Las Organizaciones e Instituciones.	-	-	-	136
3.2. La Modernización y el Proyecto Nacional Histórico.	-	-	-	146
3.2.1. La Modernización y el Nacionalismo.	-	-	-	148
3.2.2. La Modernización y la Razón de Estado.	-	-	-	152
3.2.3. La Modernización y la Administración Pública.	-	-	-	159
Capítulo 4: Los Procesos de Modernización en México.	-	-	-	164
4.1. Los Antecedentes de la Modernización en México.	-	-	-	164
4.2. Los Procesos de Modernización del Estado Mexicano (1917-1990).	-	-	-	166
4.2.1. La Integración.	-	-	-	167
4.2.2. La Diferenciación-especialización.	-	-	-	176
4.2.3. La Movilización del Apoyo.	-	-	-	179
4.2.4. La Absorción de Demandas Sociales.	-	-	-	181
4.3. La Modernización del Estado Revolucionario (1917-1940)	-	-	-	183
4.4. La Modernización del Estado Posrevolucionario. (1940-1990).	-	-	-	185
Capítulo 5: Conclusiones.	-	-	-	202
5.1. La Actividad del Estado.	-	-	-	202
5.2. El Proyecto Nacional Histórico de México.	-	-	-	204
5.3. La Modernización del Estado Mexicano.	-	-	-	209
5.4. El Proyecto Nacional Histórico de México y la Modernización de su Administración Pública.	-	-	-	212
Biblio-hemerografía.	-	-	-	214

## INTRODUCCION

La situación geopolítica de México, aunada al desarrollo económico, político y social que como sistema ha alcanzado hasta este punto de su historia, determinan una cierta "vulnerabilidad" de nuestro país a los factores internacionales. La interdependencia mundial a la que México se ha incorporado, contribuye al hecho de que los acontecimientos, desenvolvimientos o cambios ocurridos en otros sistemas, influyen a su vez en los propios procesos internos del Estado mexicano.

Esta situación ha quedado claramente de manifiesto, en el momento que la crisis mundial económica y política que recorre el planeta, busca un reacomodo o redistribución del poder y del trabajo internacional. La reestructuración y modernización universal de las sociedades humanas, ha venido también a exigir la adecuación de los procesos y estructuras del sistema sociopolítico mexicano, a las nuevas condiciones internacionales.

Es así que los procesos de modernización que el Estado mexicano sufre con intensidad, desde 1988, tienen en las ligas que le unen con el exterior, a sus principales estímulos de cambio. Cabría aquí lamentarse de que el principal vehículo y acicate para introducir el cambio acelerado en nuestro Estado, haya sido a través de las relaciones financieras, comerciales y políticas que unen a México con la sociedad mundial, y no el desarrollo de sus propias fuerzas socia-

les en el interior de su organismo estatal. Sin embargo, la natural transformación de estas últimas han jugado un papel histórico de suma importancia para la implementación y dirección de los procesos de modernización que se realizan en el sistema sociopolítico mexicano. De esta manera, podemos afirmar que ambos factores (el interno y el externo) participan protagónicamente en esta modernización, aunque con papeles cualitativamente muy distintos.

Apremiado por la globalización de las economías desarrolladas, el Estado mexicano se da prisa por modernizarse a sí mismo y a su sociedad, en previsión de una guerra comercial despiadada que en el siglo XXI se desencadenará entre poderosos bloques financiero-comerciales de países, que se han unido para impulsar de nuevo una expansión del capital sin precedentes en la historia.

La nuestra es, pues, una modernización apresurada y, por lo mismo, sumamente riesgosa. Su principal objeto del cambio es el Estado mexicano, sus procesos y sus estructuras. Este, en su desarrollo histórico desde 1910, ha venido desarrollando vigorosos procesos de diferenciación, especialización e integración de estructuras institucionales, lo mismo que ha movilizao eficientemente apoyo social para la implementación de sus políticas. Todos ellos, procesos que caracterizan a una práctica modernizadora. Sin embargo, desde 1988 se ha acelerado el ritmo de estos procesos, dándoles nuevas direcciones y orientaciones. En lo que parece ser un mal entendido, el Estado mexicano interpreta la modernización como una "autoinmolación" a las fuerzas sociales que pretenden expandirse a pesar de todos.

El Estado mexicano ha roto el equilibrio de fuerzas sociales que componen al sistema sociopolítico, permitiendo el paso franco de los grupos que controlan y concentran el capital financiero, y restringiendo los avances del resto de las fuerzas sociales. Con la obsesión del pronto desarrollo y de la modernización acelerada, está arriesgando demasiado: ha abierto las puertas para que disminuya su soberanía (y con ella su existencia) en favor de intereses de grupos particulares. Su autonomía está amenazada.

La fascinación que produce en el Estado mexicano su próxima inclusión en el bloque económico y comercial más poderoso de la comunidad internacional, le ha llevado a subestimar condiciones que no pueden ignorarse en ningún proceso de cambio y desarrollo social: las condiciones éticas.

Una modernización sin ética (en el sentido weberiano del término), conduce inevitablemente a un círculo vicioso, en el cual un cambio es preludio de otro

inminente y éste a su vez conduce a nuevas transformaciones. Una situación -- inestable de este tipo, confunde las conciencias de quienes estan inmersos en él, enfrentándolos a una realidad en permanente adecuación pero carente de significado, una existencia social despojada de propósitos, una confusión de los medios con los fines, una situación social en que "todo es absurdo". En caso semejante, la inestabilidad social está latente en todo momento, amenazando así a la gobernabilidad del sistema sociopolítico, gobernabilidad que es propó sito último de todo proceso de modernización emprendido por un Estado.

La actividad del Estado, especialmente la actividad modernizadora, no puede estar desprovista de ética. Es decir, debe estar impregnada de orientaciones claras, de directrices firmes, de propósitos bien establecidos. Baste recordar que una de las misiones fundamentales del Estado, es la de conducir el desarrollo de la sociedad, de regir sus actividades y comportamientos. Un Estado rector no puede estar vacío de propósitos.

La modernización de un Estado, por lo tanto, debe respetar los propósitos esenciales del mismo; y aún más debe llenarse ella de propósitos. No puede la modernización, de ninguna manera, refugiarse en técnicas y procedimientos del cambio para autodefinirse "neutral". La modernización misma debe tener un propósito que cumplir, un modelo de Estado hacia el cual conducir el desarrollo de sus procesos.

Por estas razones, los procesos de modernización deben entremezclarse con los propósitos que llenan la actividad del Estado, deben seguirlos y recorrerlos, afinarlos pero sin desviarlos. En el caso concreto de México, el Estado -- que nació de la Revolución de 1910 no presenta mayor problema en este sentido para la modernización, pues no sólo nació moderno y modernizante, sino que incluso uno de sus propósitos tácitos que alientan su esencia, es precisamente -- el de una permanente modernización --adecuación-- de sus estructuras y procesos. En México la modernización se confunde con los propósitos del Estado; comprobación ésta de que nuestro Estado está pletórico de propósitos y directrices muy claras en todos sus niveles, en todas sus instancias y organismos. Es, pues, -- un Estado ético en permanente proceso de perfectibilidad.

La ética del Estado mexicano está claramente sistematizada en un Proyecto Nacional Histórico; éste pasa a constituirse en una especie de "conciencia" para el Estado, que guía su actividad y la encauza por caminos preestablecidos. El Proyecto Nacional Histórico de México es el necesario marco de referencia que ubica a todas y cada una de las actividades del Estado mexicano; les da --

sentido y, con ello, legitimidad ante sus súbditos. Este Proyecto Nacional - dicta al Estado mexicano propósitos esenciales y objetivos supremos, y es la fuente de directrices para la actividad de la administración pública: es, pues, el manantial de direcciones que planean la actividad presente y futura del Estado.

En el Artículo 26 de la Constitución Política mexicana vigente, se puede leer: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación". Esta frase, que es producto de la reforma constitucional de 1983, eleva a calidad constitucional el concepto proyecto nacional, aunque ciertamente es un concepto que se está verificando cotidianamente, en la realidad, desde 1917. Confirma, entonces, que la planeación de la actividad estatal y de su dirección de la sociedad, esta justificada en los grandes lineamientos que el Proyecto Nacional ha establecido en la Carta Magna, pues sobre ellos se construye.

El Proyecto Nacional Histórico de México constituye la dimensión ética del Estado, y como tal está formado por un conjunto de elementos que remiten a valores sociales, comunes a la nación mexicana. Su fin último es moldear una nación o Estado-nación con características muy específicas, las cuales se han establecido a partir de la conjugación de fuerzas históricas, políticas, económicas y sociales. El desarrollo histórico de la nación mexicana, las confrontaciones, luchas y alianzas realizadas desde 1910, que dieron lugar a un contrato social en 1917 y al nacimiento de una voluntad general, son los principales componentes éticos de la actividad del Estado; de estos factores emanan los grandes principios que han llegado a perfilar la estructura institucional del Estado mexicano y de las funciones de su administración pública.

Pero también el Proyecto Nacional Histórico de México ha creado sus propias directrices para aplicarse en la realidad social, sus propios criterios para la ejecución de los propósitos con que alienta la esencia del Estado: ha sistematizado una razón de Estado y unas prácticas de policía que le son particulares, y que dictan a la administración pública el cómo conseguir sus propósitos.

Construir y conservar al Estado, forman parte de los objetivos y razón de ser del Proyecto Nacional Histórico. Son además, los grandes criterios que podemos encontrar en las decisiones que originan toda actividad del Estado. Las instituciones y funciones, de dependencias y organismos públicos de la administración pública, se guían siempre por esta idea: conservar y fortalecer al Estado, conservando y fortaleciendo a la sociedad civil.



El estudio de las relaciones que guardan, actualmente en México, el Proyecto Nacional Histórico y los procesos de modernización, nos remite inevitablemente a un reencuentro con las ideas y conceptos clásicos de las ciencias política y administrativa. Encontrar en la actividad cotidiana de la administración pública, y en su apremio por fortalecer y conservar al Estado, que son necesariamente aplicables los "viejos" conceptos de soberanía, Estado-nación, nacionalismo, razón de Estado, ciencia de la policía, cometidos públicos; nos conduce de nuevo a la idea de la necesidad de una "exhumación" de la dimensión ética de la actividad estatal que le es propia y tiende a ser expansiva en la sociedad.

Si bien el Proyecto Nacional Histórico de México, en el marco de su dimensión ética, se nos aparece como ya establecido y cuyo dinamismo reside sólo en el movimiento de su aplicación, no por ello es completamente autoritario o impositivo, aunque sí monóticamente sólido. De entre los conceptos clásicos que también rescata, se encuentran el consenso, el consentimiento, la negociación y las alianzas: en suma, el acuerdo. Apoyado originariamente en él, el Proyecto Nacional Histórico se ha desarrollado utilizándolo tanto para consolidarse como para realizarse: nutriendo con acuerdos y alianzas al estado, fortaleciéndolo con negociaciones afortunadas, abriéndose paso con buenas conciliaciones.

El Proyecto Nacional Histórico de México quiere un Estado equilibrado y, sobre todo, equilibrador de fuerzas y grupos sociales divergentes. Para ello necesita y ha hechado mano del acuerdo, como eficaz herramienta que le es particularmente confiable. Este Proyecto Nacional ha encontrado prudente para el Estado mexicano, mantener una situación sistémica de equilibrio de fuerzas y presiones sociales, que le confieren un alto grado de autonomía social y le permiten funcionar como árbitro, primero, y como director, siempre, de la sociedad. Una feliz convivencia política para México ha sido interpretada en el Proyecto Nacional Histórico de México, como sinónimo de equilibrio de fuerzas; es esta una condición para la existencia del Estado y para la realización del Proyecto Nacional.

Para conseguir este imprescindible equilibrio, el Estado mexicano, a lo largo de su historia, ha "descubierto" importantes instrumentos de control y de dominación política. Entre estos podemos mencionar a la utilización de mitos históricos sobre héroes, lugares, fechas y monumentos que se convierten en recordatorios de paradigmas de comportamientos sociales y de unidad nacional; encontramos también a la utilización del nacionalismo como mecanismo de movilización de apoyo favorable al Estado; igualmente, la educación posee una importancia capital en la conformación y sostenimiento de los vínculos nacionales y la forma

ción del "carácter mexicano". Todos ellos instrumentos que le reditan al Estado mexicano un amplio margen de maniobrabilidad política, una gran gobernabilidad de su sociedad y de las fuerzas sociales que le componen.

Actualmente asistimos a la implementación de un conjunto de procesos que pretenden la modernización de las estructuras de producción social, y que poca importancia parecen dar al vital asunto del equilibrio de fuerzas. El compromiso del Estado con un sector social tiende a hacerse cada vez más profundo, con lo cual se ve amenazada su calidad arbitral y de autonomía. El Estado mexicano está "obsesionado" con un interés absorbente por las relaciones económicas políticas internacionales, y por la necesidad de su incorporación inmediata a los procesos de reestructuración mundial. Se está teniendo acceso a una nueva etapa de aprendizaje para nuestro Estado, en la cual es preciso conocer, aprender y controlar nuevos instrumentos de dominio, control y acuerdos entre naciones: como lo son las prácticas de "cabildeo" internacional que realiza actualmente el gobierno mexicano, o como lo son también los tratados multilaterales y bilaterales sobre materias que abarcan todos los aspectos de la vida nacional.

Sin embargo, esta nueva era de conocimiento para el Estado no justifica el descuido de los asuntos de su administración interna. Antes que cualquier proyecto de unión a nuevas sociedades internacionales, el Estado debe garantizar su propia existencia, la cual se apoya en el equilibrio y desarrollo de su sociedad.

El carácter multifuncional del Proyecto Nacional Histórico de México, exige la actividad del Estado en todos los ámbitos de la vida social que implican el desarrollo integral de la sociedad. Por esta razón, una modernización de la estructura de producción social, para acoplarla a los sistemas internacionales y continentales, debe ser acompañada por sólidos procesos de cambio y desarrollo en los restantes ámbitos de la actividad social interna del país. De manera primordial, el cambio económico requiere de otro cambio en las relaciones políticas y sociales, que le den significado, idea y sentido a las transformaciones económicas, y se les mantenga en el cauce del Proyecto Nacional Histórico. Es decir, hace falta el movimiento cultural que genere las ideas para sostener la modernización económica dentro de los criterios y propósitos originales del Proyecto Nacional. Sin esto, los actuales procesos de modernización caerían de sentido para la existencia del particular Estado mexicano, pues no coincidirían con su esencia y sus objetivos supremos que le han dictado el Pro

yecto Nacional. Se requiere, en fin, una modernización completa y perfectamente sincronizada del Estado y la sociedad.

La administración pública mexicana ha probado, con mayor énfasis desde 1917, estar a la altura de un Proyecto Nacional Histórico tan ambicioso y completo. Ella misma se ha desarrollado con un sentido multifuncional, creando figuras - administrativas adecuadas para su actividad expansiva en la sociedad. Procurando abarcar todos los ámbitos de la actividad social, ha logrado mantener una - muy precisa interrelación entre la sociedad y el Estado mexicanos, conservando la gobernabilidad, la estabilidad y el desarrollo sociopolítico sostenido del sistema. La estructura central de la administración pública mexicana, en un proceso sumamente racional de especialización, ha venido desenvolviéndose de tal - manera que siempre ha estado implicada en los asuntos sociales vitales e importantes del sistema socioeconómico de México. Pero, sobre todo, la actividad -- que el Estado mexicano realiza a través de su administración pública, para realizar el Proyecto Nacional, ha tenido como su instrumento más eficaz a los organismos públicos centralizados y descentralizados, pues estos poseen características de suma adaptabilidad a las situaciones emergentes de la sociedad que requieren una pronta atención.

Es precisamente este carácter multifuncional tan eficaz de la actividad - estatal, lo que nos permite confiar en la capacidad del Estado mexicano para - realizar las adecuaciones necesarias, en esta época de difíciles coyunturas internacionales, para realizar felizmente uno a uno los propósitos del Proyecto - Nacional Histórico de México. Aunque los grandes criterios de este siempre han guiado la actividad pública en México desde 1917, es necesario tomar decididamente conciencia de ellos como una dimensión ética, viva y actuante, que es -- preciso sistematizar.

Esta investigación pretende dar un paso en la revalorización de esa dimensión ética de la actividad estatal y, por ende, de la administración pública - mexicana; paso que es hoy más importante ante la actual posibilidad de un excesivo afán de "modernizarlo todo", de cambiar y transformar todo, nos pueda llevar a una situación de frustrante "vacío" de propósitos, y de temible desconfianza en la razón de existir del Estado mexicano.

Por ello, nos aplicamos a la tarea de hurgar y revisar los propósitos de la actividad pública. El satisfactorio resultado ha sido un trabajo donde han aparecido bien definidos los "propósitos esenciales", "propósitos fundamentales",

"altos propósitos", "propósitos categóricos" y "propósitos no explícitos" en todos los ámbitos de la actividad estatal. Hemos encontrado una relación determinante del Proyecto Nacional Histórico de México sobre la actividad del Estado, materializada en la estructura institucional de la administración pública. Sin embargo, es necesaria aún otra investigación sobre la relación del Proyecto Nacional Histórico sobre las políticas concretas de la actividad pública, sobre los mecanismos de análisis e interpretación de la realidad social que posee el Estado, y sobre sus procesos de decisión: es decir, sobre el cómo se aplica el Proyecto Nacional; en otros términos, de la relación de este con las políticas públicas del Estado mexicano.

La relación entre el Proyecto Nacional Histórico y la modernización, que es en el fondo el problema sobre lo que debe permanecer y lo que tiene que cambiar, presenta muchas caras y muchas cuestiones más que resultan importantes para investigar, pero que exceden los límites del presente trabajo. De entre esas facetas, podemos destacar la necesidad de profundizar sobre las prácticas políticas mexicanas tradicionales, caracterizadas por su aparente ambigüedad, y que resultaron útiles en un período histórico determinado, requieren hoy ser sustituidas por prácticas políticas bien definidas, tendientes a compromisos claros. También podemos destacar la necesidad de analizar la influencia del Proyecto Nacional - Histórico en la formación de valores sociales y nacionales en las costumbres populares: es preciso aquí entrar de lleno al difícil terreno de los valores sociales, su finalidad y su creación, su utilidad para el Estado y la sociedad; - en todo caso, hay que considerar que el mismo Proyecto Nacional Histórico se puede reducir a un conjunto de valores subjetivos, ideas-fuerza que conforman una ética útil para la conservación de la sociedad, y para la actividad del Estado.

El objetivo primordial de esta investigación, ha sido el de encontrar un marco de referencia histórico-político para el análisis y la calificación de la administración pública mexicana y sus tendencias. En el contexto actual de procesos de modernización acelerada que está viviendo el Estado mexicano, se ha hecho necesario analizar las transformaciones de estructuras y procesos, -- ubicándolas en el marco del Proyecto Nacional Histórico, con el objeto de obtener una visión más clara de las tendencias que se están manifestando en la actividad de la administración pública.

A partir de estos objetivos, este trabajo ha tomado como objeto de estudio a la actividad del Estado mexicano desde 1910 hasta 1990, tomando como su mani

festación fundamental a la creación y recreación de su estructura institucional; es decir, observando la aparición y desaparición de dependencias y organismos públicos. Con el propósito de uniformar el análisis en este amplio período, y en este mar de instituciones, se han utilizado categorías político-administrativas que resultaron ser de suma utilidad: la actividad institucional del Estado mexicano se dividió en tres ámbitos bien diferenciables: la vida económica, social e individual. Además, se ha dividido el desarrollo de la actividad estatal en dos grandes períodos: el Estado revolucionario que va de 1917 a 1940; y el Estado posrevolucionario que va desde 1940 hasta el momento actual; diferenciación esta muy importante pues nos ha permitido identificar cambios de tendencias históricas y modificaciones de estrategias para la consecución del mismo Proyecto Nacional.

Hemos formado esta investigación con cuatro capítulos. En el primero, "el Estado y el Proyecto Nacional Histórico", nos aplicamos a definir los conceptos fundamentales de nuestro análisis: el Estado, la administración interna, y el Proyecto Nacional Histórico, los mismos que utilizamos para analizar, en el segundo capítulo: "el Proyecto Nacional Histórico de México", la formación, consolidación y desenvolvimiento de los elementos que componen a este concepto en el caso específico de nuestro país. En el tercer capítulo comenzamos con el marco conceptual de la otra vertiente de este trabajo: "la modernización". Aquí revisamos las definiciones conceptuales elaboradas por los más importantes teóricos del cambio y del desarrollo social, y que aplicamos en el cuarto capítulo: "los procesos de modernización en México", al caso particular de nuestro Estado, para determinar, en primer lugar, si existe la identificación de aquellos conceptos con la realidad mexicana; y en segundo lugar para descubrir la tendencia de los procesos modernizadores. Finalmente, en el quinto capítulo: "conclusiones", establecemos las relaciones conceptuales e históricas que hemos podido desprender del análisis de estos dos aspectos de la vida social, política y administrativa del Estado mexicano.

**CAPITULO 1:**  
**EL ESTADO Y EL PROYECTO NACIONAL HISTORICO.**

**1.1. El Estado en Actividad.**

Como en toda investigación que encuentra su objeto de estudio en el ámbito de lo público y lo político, la presente ha de empezar por definir los conceptos generales y particulares que constituyen las fronteras de nuestro marco de referencia administrativista público, y de los cuales el primero y más general se refiere al Estado.

Este concepto, que permite tantos acercamientos como múltiples son sus caras, ha presentado modificaciones y agregaciones -en suma, complejidades- propias del desarrollo histórico de la sociedad y que, aparentemente, lo alejan de sus primeras concepciones en la Epoca moderna. Reflejo de esta complejidad que ya es natural en los modernos Estados, lo constituye el concepto que con el tiempo se le ha asignado a este objeto. Según esto, el Estado

es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. (1)

Es precisamente en su carácter de imposición en donde se han producido -- las más importantes modificaciones con el transcurso del tiempo. Si bien para

---

(1) Deutsch, Karl W.; Política y Gobierno. Fondo de Cultura económica, México 1976; p. 120.

los teóricos clásicos del Estado (tanto liberales como marxistas del siglo XIX), la función impositiva, de dominación sobre la sociedad constituye la esencia del Estado, no se puede afirmar actualmente que el uso legal de la fuerza (en el que se materializa aquella función de imposición), se sigue manifestando como en sus orígenes, sólo en la imposición de la ley, a través de los tribunales, la policía y el ejército. Ya que como Karl Deutsch nos indica, existen otros tipos de manifestaciones:

Cerca de las dos terceras partes de las actividades del sector general del gobierno -nacional, provincial o estatal, y local- se dedica ahora a servicios sociales, beneficencia, educación, ayuda económica constituida por escuelas, caminos - aeropuertos y otras partes del sistema de transportes. (2)

Este hecho interesante nos revela que la imposición o uso legal de la fuerza no ha dejado de constituir la esencia del Estado. Al contrario, significa - que la imposición moderna se ha ampliado a través de otros sistemas, de otros - instrumentos, más específicamente con aquellos que Deutsch afirma han aumentado la participación relativa del Estado en las actividades del "sector general del gobierno". Y esto es así, precisamente porque estas "nuevas" actividades también pertenecen al ordenamiento jurídico de los Estados modernos; es decir, -- también son establecidas como partes componentes del Estado.

En todo caso es ese carácter impositivo lo que por naturaleza corresponde - al Estado. Ya Max Weber lo había definido así, en lo que constituye ahora un -- concepto clásico de la Sociología:

El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima.(3)

La imposición, de la que hablábamos antes, reviste un carácter de dominación (en términos weberianos) y, aún más, de dominación legal como corresponde a un - Estado moderno. En este sentido, Weber caracteriza al Estado como "una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima"<sup>(4)</sup> Como toda dominación, la que se ejerce en el Estado moderno requiere de una legitimación, la cual se

en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de la "competencia" objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme a estatuto.(5)

(2) Idem, p. 120.

(3) Weber, Max; Economía y Sociedad, t. 2, Fondo de Cultura Económica, México 1969, p. 1056.

(4) Idem, p. 1057.

(5) Idem, p. 1057.

Al tipo de dominación con tal fuente de legitimidad, Weber le ha llamado dominación legal. El punto interesante para nosotros reside en la determinación de los medios por los cuales se manifiesta esta dominación legal.

La dominación, que en un concepto muy general se refiere a la "probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado",<sup>(6)</sup> en el Estado moderno se refiere o se realiza en el "manejo diario de la administración"<sup>(7)</sup>, por lo que se encuentra necesariamente detentada por la burocracia civil y/o militar. A este tipo de dominio cotidiano Weber le llama "la empresa estatal de dominio como administración", entendiéndose que sociológicamente el Estado moderno equivale a una empresa.

El camino deductivo que hemos seguido hasta este punto, nos muestra que aquel carácter impositivo, esencia del Estado, se realiza en los tiempos modernos a través de la administración pública. Un notable jurista, Hans Kelsen, nos confirma esta idea al asegurar que

los órganos del Estado sólo tienen por función crear y aplicar las normas jurídicas y la forma del Estado señala solamente cómo esas normas se producen.<sup>(8)</sup>

Para Kelsen el Estado consiste en un orden muy particular, cuya función reside en regular la conducta de los hombres en sociedad. Esta regulación se origina a partir de la organización de la coacción social, pero de manera idéntica a un orden jurídico. El Estado, por esto, es la personificación de un orden jurídico, pues a él como organismo se le imputan los actos jurídicos de los cuales son autores (o deberían ser responsables) los miembros del propio Estado.

Ahora bien, el Estado utiliza la coacción social para hacer cumplir su orden jurídico de una manera efectiva. Así, "este orden es eficaz en que los sujetos de derecho son influidos en su conducta por el conocimiento que tienen de las normas a las cuales están sometidos"<sup>(9)</sup> El concepto de actividad es importante en la teoría del Estado, por dos razones muy significativas:

- 1). Porque la efectividad se convierte en factor determinante de la legitimidad de un Estado moderno. De hecho la teoría jurídica del Estado que sostiene Kelsen ha sido interpretada como la del "ordenamiento - normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo",<sup>(10)</sup>

(6) Idem, p. 706. Una definición más amplia, por el mismo Weber, dice que la "dominación se refiere a "un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del dominador o de los dominadores influye sobre los actos de otros (del dominado o de los dominados), de tal suerte que en grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (obediencia)." p. 699.

(7) Idem, p. 1060.

(8) Kelsen, Hans; Teoría Pura del Derecho, EUDEBA, Argentina 1971, p. 195.



reconociendo, como supuesto, que existe una "muy consistente tradición del pensamiento político y jurídico por la cual un poder es tanto más legítimo en cuanto es más efectivo".

- 2). Porque la efectividad supone que el Estado se encuentra en permanente actividad. Para Kelsen, el ordenamiento jurídico que es el Estado, sólo adquiere validez cuando resulta efectivo, y su efectividad se define "en el hecho de que la mayor parte de las normas de este ordenamiento son (im grossen und ganzen) observadas o hechas observar." (11)

Este último punto es de suma importancia. A partir de aquí podemos encontrar la pauta para descubrir en la actividad (su calidad, esto es, su efectividad) del Estado, su razón de ser (legitimidad). Norberto Bobbio lo utiliza como criterio de calificación para el Estado. pues es posible, según él

considerar respectivamente la efectividad y la no efectividad como un banco de prueba de la capacidad de un poder para desarrollar la propia función que es ante todo la de -- proteger a los individuos que se le confían de los enemigos internos y externos. (12)

En este sentido, si un Estado no alcanza efectividad en sus acciones, se debe a que acusa un "defecto de poder"; es decir, poco poder. Este hecho se llega a manifestar en

la incapacidad del gobierno para satisfacer las crecientes expectativas que nacen de la sociedad en cuanto es más libre y económicamente desarrollada. (13)

El hecho de que exista una situación en la cual, por "defecto de poder", un Estado sea incapaz para atender las nuevas demandas que la sociedad le va planteando, y que esto a su vez constituya una disminución de su legitimidad, restándole razón de ser al organismo estatal, viene a comprobar de una manera negativa lo que antes decíamos: que la razón de ser del Estado se encuentra en su actividad.

Podemos invertir ahora el argumento. La actividad del Estado, para que sea legítima, ha de ser antes efectiva: o lo que es lo mismo, el poder (resulta muy sugerente la idea de identificar al poder con la actividad, en este caso la del Estado), es "más legítimo en cuanto es más ejercido, desde los niveles inferiores hasta el último nivel de conformidad con normas preestablecidas y presupuestas." (14)

(9) *Idem*, p. 195.

(10) Bobbio, Norberto; "El poder y el Derecho", en Orígenes y Fundamentos del Poder Político, Bobbio, N; y Bovero, M; Grijalbo, México 1986, p. 23.

(11) *Idem*, p. 24.

(12) *Idem*, p. 28.

(13) Luhman, N; Potere e complessità sociale, 1ª saggliatore, Milán 1979, p. 240; cit. pos. Bobbio, op. cit. p. 29.

(14) Bobbio, op. cit. p. 35.

La actividad efectiva del Estado, desde la perspectiva de la legitimación, presenta dos dimensiones: por un lado su calidad, es decir su "suficiente poder" para atender las demandas sociales emergentes; y por el otro lado su temporalidad: un poder efectivo es aquel que "habitualmente es obedecido", o sea es una actividad que "habitualmente" es aceptada y reconocida; y para que tal actividad reciba este calificativo requiere ser constante, perpetua. El poder efectivo es también perpetuo. (15)

Tal idea nos lleva, inequívocamente, al concepto de soberanía, otra atribución fundamental del Estado y, como veremos, supuesto también de la actividad estatal. En este tenor el Estado ha sido definido nuevamente como "un grupo soberano de dominación territorial" (16), carácter que lo diferencia de las demás organizaciones con "una estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad y la acción" (17). Así pues, para Herman Heller el carácter soberano de los actos del Estado se afirma como su punto distintivo frente a otras organizaciones:

El Estado es soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás organizaciones sociales, es decir, porque actúa sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera a como lo hacen las otras organizaciones. (18)

En otras palabras, la soberanía de un Estado se manifiesta en el alcance de sus actos, en -nuevamente- su actividad. En contraposición a Kelsen, Heller niega la identidad del Estado con un orden normativo, pues sólo está formado por "actividades humanas" (19)

De todo lo anterior resalta, en la caracterización del Estado moderno, la preponderancia que tiene su actividad, pues esta constituye su razón de ser, fuente de su legitimidad, el instrumento de su coacción e imposición sobre la sociedad, y el ejercicio de su soberanía. Nos resta ahora analizar el ámbito en que la actividad del Estado se realiza.

Ya en este contexto, el Estado ha sido redefinido como una:

unidad de voluntad y una unidad de acción, que mantiene - vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del Estado que no es otra cosa que su vida in **terna**. El Estado representa una personalidad universal que se encuentra en medio de un torbellino de fuerzas y fenómenos que dan forma a la sociedad civil (...) -

(15) Idem, pp. 23-24.

(16) Heller, Herman; Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México - 1983, p. 255.

(17) Idem, p. 255.

(18) Idem, p. 255.

(19) Idem, p. 255: "El Estado no es un orden normativo; tampoco es el pueblo, no está formado por hombres sino por actividades humanas."

La voluntad del Estado se realiza por medio de la creación de las condiciones que faciliten la ejecución de esa voluntad. Al mismo tiempo, este externamiento, que no es otra cosa que la administración pública, representa en sí misma la vida externa del Estado, que para realizarse requiere de a poderarse del medio en que actúa: la sociedad civil.(20)

El Estado, pues, actúa en dos momentos fundamentales: en primer instancia, y como propósito último, actúa sobre y para el desarrollo de la sociedad civil con la que está relacionado; y en segundo lugar, y para realizar este propósito, actúa creando las condiciones u órganos a través de los cuales moldeará a aquel desarrollo de la sociedad. En otras palabras, el Estado crea la estructura de su administración pública para con ella influir en el desarrollo de la sociedad civil en la que interactúa.

En este sentido, es la actividad del Estado -a través del funcionamiento de la administración pública- lo que lo define y caracteriza como Estado singular. La voluntad que lo lleva a construir los organismos con que actúa peculiarmente, es la misma voluntad que traza el modelo social a la propia sociedad nacional.

En el caso concreto de México, el Dr. Omar Guerrero ha encontrado que la -peculiaridad, conjunto de rasgos distintivos o

el modo de ser y actuar del Estado mexicano consiste en la amplitud, variedad y versatilidad de su actividad. Esta actividad ha creado instituciones acordes a su amplitud, variedad y versatilidad, produciendo una gama de entidades -flexibles y ágiles, diversas a las dependencias centralizadas.(21)

La administración pública, ámbito de la actividad del Estado moderno, en -una definición muy amplia ha sido contemplada como:

la organización que mediante el fomento de las facultades -colectivas, 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 tendientes a su realización armónica y acelerada.(22)

Es evidente, pues, que la administración pública a través de su actividad prestacional y promotora del desarrollo, interviene directa e indirectamente -sobre la vida social e individual de los miembros de su colectividad. Pero, --

(20) Guerrero, Omar; El Estado y la administración pública en México, INAP, México 1989; pp. 42-43.

(21) Idem, p. 35.

(22) León Cortiñas-Peláez, "Estudio preliminar" en La teoría de la administración pública; Guerrero, Omar; Harla, México 1986; p. xxxii.

¿qué determina la actividad de la administración pública?. Los cometidos públicos plasmados en el Ordenamiento Jurídico Supremo. Estos establecen las actividades globales y las tareas concretas que el Estado debe cumplir prácticamente para garantizar el desarrollo de su sociedad, al tiempo que delimita su campo - de acción.

A su vez, los cometidos públicos constituyen una manifestación directa de la "voluntad general" de una nación, por lo que es aquella la que define en - última instancia el rumbo del desarrollo de la sociedad. Es en los cometidos públicos en donde podemos leer las características esenciales del modelo de so- ciedad y Estado que prevalece en una nación, pues sólo en ellos existe un ca- racter peculiar y diferenciable respecto a los cometidos de otros Estados y -- porque son ellos los que determinan la actividad concreta, cotidiana, y sus - prioridades nacionales en las funciones del Poder Público.

De esta manera, sabemos ya que la actividad de la administra- ción pública está determinada por los cometidos públicos. Ahora debemos anali- zar cómo se manifiestan estos cometidos y cómo están organizados. Como ya de- cíamos, los cometidos se encuentran plasmados en el Ordenamiento Jurídico Su- premo; por ahí empezaremos.

Nos es dable considerar válida, la idea de la composición del poder políti- co (o Potestad Pública), en dos sustanciales momentos: su constitución y su - acción.<sup>(23)</sup> El sentido sucesivo que manifiestan estos momentos es inequívoco. En primer instancia existe una Constitución Política, reflejo de la voluntad general, y que establece el universo de relaciones que deben darse entre los componentes de la comunidad política, al tiempo que marca los objetivos supe- riores al servicio de los cuales es establecido aquel universo de relaciones. El segundo momento secuencial se realiza cuando es cumplida rigurosa y creati- vamente esta red de relaciones, objetivos, deberes y derechos. Es aquí donde - tiene razón de ser la administración pública.

Los preceptos jurídicos contenidos en la Constitución Política están vi- vos, y viven en la práctica de la administración pública.

En la medida en que ellos imponen creaciones institucionales o deberes prestacionales, se trata de reglas inmedia- tamente autoaplicativas, con o sin normas complementarias

---

(23) Cfr. Lorenzo de Stein, Instituzioni di diritto amministrativo, Turín, - Fratelli Bocca, 1898; cit. pos. Cortiñas-Peláez. op. cit. p. xxxiv.

o de desarrollo.(24)

En este sentido, las disposiciones jurídicas contenidas en la Constitución Política, y que se refieren explícitamente a instituciones administrativas o, indirectamente, a los cometidos o funciones concretas de la administración pública, constituyen la operacionalización de los "valores superiores" - y abstráctos que se manifiestan como libertades individuales o garantías sociales en el texto constitucional.

Por lo anterior podemos inferir que la Constitución de una nación está viva en las libertades objetivas individuales que garantiza, las cuales se traducen en cometidos o funciones concretas del Estado.

Durante el apogeo del liberalismo -la doctrina de las libertades humanas irreductibles- se llegó a la concepción de un Estado adecuado a tal doctrina; un Estado abstencionista en su actividad y ocupado de garantizar aquellas libertades esenciales y abstráctas. Este Estado se definía o manifestaba en los cometidos que lo componían estructural y funcionalmente: Relaciones Exteriores, - Guerra, Justicia, Hacienda y lo Interior.

Con base en lo anterior, la polémica sobre la limitación de las libertades individuales que implicaría una mayor actividad del Estado, queda expuesta como gratuita, según nos aclara la interpretación que hace sobre el mismo asunto León Cortiñas-Peláez: la libertad

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, transporte, educación, salud, vivienda subsistencias populares) requeridas por la plenitud de nuestro desarrollo personal y comunitario.(25)

De esta manera, tanto el individuo como la comunidad, con el transcurso del tiempo, se han constituido en sólidos factores -con sus exigencias sociales y el propio desarrollo histórico- de la ampliación del contenido en el concepto de la libertad. Siempre siguiendo la tendencia hacia lo concreto, las demandas sociales se manifiestan en nuevas categorías de libertades concretas, como lo son las "micronecesidades" correspondientes al nivel municipal: agua, - transporte colectivo, drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados y - centrales de abasto, panteones, rastros, etc.<sup>(26)</sup>; así también existen "macro

(24) Cortiñas-Peláez, op.cit. p. xxxiv.

(25) Idem, p. xxxi.

(26) Idem, p. xxxvii.

necesidades" que responden a exigencias de libertades concretas relativas a - la vida social y urbana: prestaciones educativas no esenciales, prestaciones de vivienda, urbanismo, salud y asentamientos humanos. (27)

Por lo anterior, se infiere que:

- 1) las libertades constitucionales se materializan en cometidos públicos, es decir en actividades propias del Estado; y
- 2) aquellas libertades constituyen los propósitos o grandes directrices de la administración pública y, consecuentemente de la actividad y existencia del Estado.

De esta manera el ejercicio legítimo de la coacción social que realiza el Estado a través de su actividad, se encuentra delimitada por las libertades o cometidos que se plasman en el texto constitucional. La "voluntad general", - única autora de aquellas libertades, se va haciendo concreta siguiendo un camino jurídico deductivo que va de las funciones a los cometidos. Por lo que - respecta a las primeras, como manifestaciones inmediatas de la "voluntad general", han sido definidas de la siguiente manera:

la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.(28)

Las funciones del Poder Público -que consisten en: Función Constituyente, Función Legislativa, Función Jurisdiccional y Función Administrativa- constituyen en realidad una "categoría abstrácta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas"(29). Sin embargo, es la Función Administrativa la que por sus propias características se convierte en camino seguro para determinar las peculiaridades de la actividad del Estado, a través de los cometidos públicos. Se le define como

una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la administración pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas - del ordenamiento jurídico.(30)

(27) *Idem*, p. xxxviii.

(28) *Idem*, p. xli.

(29) *Idem*, p. xlii.

(30) *Idem*, p. xliii.

Lo anterior nos deja claro que la Función Administrativa se encuentra indisolublemente ligada a una categoría más concreta y mensurable: los cometidos públicos. Estos, a su vez, como elementos característicos de la Función Administrativa, constituyen el marco de acción de un ámbito más específico aún: la administración pública. Siguiendo el camino deductivo que acabamos de trazar, podemos inferir que la "voluntad general" de un Estado-nación se puede descifrar en los cometidos de la administración pública, y específicamente en la actividad que esta última manifiesta a través de sus diversos - organismos administrativos.

El marco de los cometidos públicos concierne adecuadamente a la naturaleza de nuestra investigación, pues en ellos se manifiesta claramente aquella - "voluntad general" de una nación, pero también conforman los límites y propósitos de un ámbito más concreto y analizable: la administración pública.

La palabra castellana cometido designa en el vocabulario de la ciencia administrativa, a aquella actividad global o tarea concreta (existen varios tipos de cometidos públicos, con diversos niveles de abstracción) que es incumbencia o responsabilidad de un órgano administrativo (o Poder del Estado, como lo califica Cortiñaz-Peláez), el cual es depositario de una Función del Poder Público. Así, y a diferencia de las Funciones Públicas, el cometido constituye una "categoría concreta y particular, que puede variar según el 'genio propio' de cada país y de cada circunstancia histórica." (31)

A partir de la definición anterior es posible suponer a los cometidos públicos como la manifestación elemental de las características distintivas de un Estado en actividad o, lo que es lo mismo, de una administración pública particular. Existen cuatro tipos de cometidos públicos, que se refieren a cuatro distintos tipos de actividad o de relación del Estado con la sociedad:

- 1) cometidos esenciales; son "tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos." (32)

---

(31) *Idem*, p. xliii.

(32) *Idem*, p. xliiii.

- 2) Los cometidos de servicio público se refieren a "aquellas tareas concretas en función administrativa ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios." (33)
- 3) Cometidos sociales son "aquellas tareas concretas en función administrativa asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios." (34); y finalmente
- 4) son cometidos privados de la administración pública "aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes" y que regularmente se refieren a intervencionismo del Poder Público en la economía, a través de las ramas agropecuarias, industrial y/o de servicios. (35)

Los cometidos como manifestación de la "voluntad general", sólo son válidos si los respaldan las ideas dominantes producto de las características culturales, económicas y políticas en un estadio específico del desarrollo histórico. Cuando cambian esas ideas cambiarán también -seguramente- los cometidos esenciales, la actividad del Estado, el Estado mismo y, por ende, el Proyecto Nacional.

---

(33) Idem, p. xlviii.

(34) Idem, p. lfff.

(35) Idem, p. lfff.



1.1.1. Ambitos de la actividad del Estado  
y su acción sobre la sociedad.

Es generalmente aceptado que el modelo de Estado moderno realiza cinco - funciones fundamentales:

- Servicio Exterior;
- Defensa de la soberanía;
- Hacienda;
- Justicia;
- de lo Interior.

De las cinco funciones que componen la actividad del Estado, la administración interna es la que cumple con el propósito de crear y recrear el aparato administrativo adecuado para desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad. En este sentido, la administración interna corresponde a esa unidad de acción que compone, junto con la unidad de voluntad, al Estado mismo, según la definición que citábamos del Dr. Omar Guerrero. (36)

El propósito fundamental de todo Proyecto Nacional es, sin duda, la consolidación o definición de un Estado en particular. Es decir, debe definir las características específicas que constituyen a cada uno de los elementos componentes de un Estado moderno. Por otro lado, la administración interna está - constituida por ciertos elementos o áreas de actividad, que pueden considerarse como universales y, por lo tanto, válidos.

Hay que agregar, también, que el Estado cobra existencia peculiar a través de su actividad, la cual lo diferencia de sus pares y de otros organismos sociales. Es lógico suponer, entonces, que el Proyecto Nacional se manifiesta a través de la actividad del Estado; o sea por medio de la actividad de la administración pública interna.

En este tenor, es factible retomar los elementos que Lorenzo von Stein ha determinado y ordenado para dividir la actividad de la administración interna e incluso adaptarlos como categorías hipotéticas de análisis para el Proyecto Nacional Histórico. De esta manera, un Proyecto Nacional define las características o tendencias que un Estado moderno debe poseer en los siguientes ámbitos de su actividad:

---

(36) Víd supra, pp. 5-6.

- Vida económica:
  - o agricultura, ganadería, industria, transportes, comercio, moneda.
  - o recursos hidráulicos, comunicaciones, crédito,
  - o otros recursos económicos.
- Vida social:
  - o bienestar social: seguridad y prevención sociales, trabajo;
  - o asistencia: asistencia social, asistencia pública;
- Vida personal:
  - o vida física individual: población, familia y relaciones sociales;
  - o vida intelectual: educación, cultura, libertad de prensa;
  - o salud: salubridad pública, ejercicio de la medicina. (37)

#### 1.1.2. La Administración Pública Interna.

Siendo la administración interna el medio por el cual el Estado construye los ámbitos de acción en los que influirá sobre el desarrollo de la sociedad, siempre siguiendo la ruta trazada por los cometidos públicos, se entiende entonces que cuando surge y se consolida esta administración interna, es el momento en que el Estado ha tomado conciencia de sí mismo y de su misión con relación al Proyecto Nacional.

Así, pues, es necesario cumplir con algunos requisitos en el desarrollo histórico para llegar a este punto de conciencia estatal, o de funcionamiento de una auténtica administración interna:

- superación de los fundamentos del régimen feudal;
- establecimiento de la soberanía y dominio territorial por parte del Estado;
- monopolización del uso de la fuerza física;
- proyecto estatal de desarrollo; y
- completo desenvolvimiento de las funciones básicas del Estado. (38)

Quando un Estado ha llegado, históricamente, a cubrir estas condiciones, se puede hablar ya de la existencia de una administración interna y, al mismo tiempo, se puede afirmar que el Estado posee conciencia de su papel histórico, de los medios con que cuenta para realizarlo, y de la fuerza de su voluntad.

(37) Cfr. Guerrero, Omar; El Estado y la administración pública en México, pp. 63-64.

(38) *Idem*, p. 54.

Esta conciencia, o "razón de Estado" como lo definieron y explicaron Nicólas Maquiavelo y Juan Botero, es a su vez la evidencia de la existencia de un auténtico Proyecto Nacional. En consecuencia, es posible afirmar que la consolidación y funcionamiento de una real administración interna, coincide con la formación del Proyecto Nacional.

El que el Estado alcance este nivel de conciencia de sí mismo, implica - que ha entendido entonces que su existencia misma depende en gran medida del desarrollo de sus fuerzas interiores. De ahí, entonces, que el propósito fundamental del Estado -su conservación- esté condicionado a su vez por la conservación de sus fuerzas interiores, en un estado de constante desarrollo.

En la Europa del siglo XVIII, la doctrina cameralística había llegado a definir como prácticas de policía a este tipo de administración interna que busca la conservación, mantenimiento y expansión del Estado en la sociedad. De esta manera, el propósito de las prácticas de policía consistía en

afirmar y aumentar con la sagacidad de sus elementos el poder interior del Estado; y como este poder interior consiste no solamente en la República en general y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y talentos de todos los que la pertenecen; se sigue -- que ella debe enteramente ocuparse de estos medios, y hacerles servir para la pública felicidad.(39)

Al pasar, en Europa, del Estado absolutista al Estado capitalista, se registraron algunas transformaciones y desarrollo en las ciencias administrativas. No obstante que trataremos el tema de la ciencia de la policía con un poco más de detenimiento más adelante, en este momento nos interesa resaltar -- que revistió una gran importancia la denominación de prácticas de fomento a lo que coincide con la administración interna, y que no es otra cosa que el casi sinónimo de prácticas de policía.

En España, cuya organización administrativa ha constituido la más importante influencia para la administración pública mexicana, se comenzó a formar el ámbito de la administración interna a través de dos instituciones administrativas fundamentales: la Secretaría de Gobernación, que surge de la Constitución española de 1812, y el Ministerio de Fomento creado en 1832.

Por lo que respecta a la primera, su ámbito de actividad se circunscribía a diez materias:

(39) von Justi, JuanEnrique; cit. pos. Guerrero, Omar: Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, Fontamara, México 1986, p. 183.

- 1) Orden de Secretaría;
- 2) agricultura, industria y artes;
- 3) correos, caminos y canales;
- 4) comercio y navegación exterior;
- 5) instrucción pública;
- 6) sanidad, caridad y beneficencia;
- 7) policía de pueblos y correspondencia con los jefes políticos;
- 8) elecciones políticas;
- 9) alistamientos, suministro y bagajes;
- 10) trabajos estadísticos.

El Ministerio de fomento, por su parte, tenía actividades muy específicas, clasificadas en 19 materias fundamentales:

- 1) policía urbana y rústica, y seguridad pública;
- 2) juzgados de vagos y mal entretenidos, cárceles, casas de corrección y presidios;
- 3) ayuntamientos;
- 4) sanidad, lazaretos, aguas y baños minerales;
- 5) caminos, canales, puentes, obras públicas, navegación interior, obras de riego y desecación de terrenos pantanosos;
- 6) nuevas poblaciones;
- 7) correos, postas y diligencias;
- 8) fomento de la agricultura;
- 9) casas de monta y depósitos de caballos;
- 10) caza y pesca;
- 11) plantío y conservación de montes;
- 12) industria, artes, oficios, manufacturas y gremios;
- 13) minas, canteras y azogue;
- 14) estadística;
- 15) moneda, comercio exterior e interior, juntas y tribunales, ferias y mercados, pesas y medidas;
- 16) instrucción pública;
- 17) imprenta y periódico;
- 18) alistamientos y levas del ejército;
- 19) materias análogas a las expresadas. (40)

---

(40) Cit. pos. Guerrero, Omar; op.cit. pp. 61-62.

Se puede apreciar, así, que la administración pública interna de un Estado-nación se encuentra centralizada en el aparato administrativo del mismo, y que tiende a concentrarse en una dependencia, sea esta una Secretaría de Gobernación o un Ministerio de Fomento. Lo importante aquí, es que a través del examen de las materias que históricamente han comprendido estas dependencias, podemos entender que estas constituyan el corazón del Estado, por el cual esta entra en un contacto directo con la sociedad, dirigiéndola, desarrollándola y controlándola.

### 1.2. El concepto Proyecto Nacional Histórico.

La constitución de un Estado-nación está fuertemente determinada por la existencia de una "voluntad general". Este tipo de voluntad, que sólo aparece cuando coinciden en el desarrollo político y social de un pueblo ciertas características o condiciones históricas -como más adelante explicaremos-, determina también el rumbo que tendrá la construcción cotidiana de aquel Estado-nación. En otras palabras, determina también el Proyecto Nacional.

La definición de un Proyecto Nacional específico se encuentra en las manifestaciones que de la voluntad general pueden encontrarse. De esta manera, es preciso descubrir cuáles son esas manifestaciones, y qué tendencia describen en el transcurso del tiempo. Como ya hemos visto anteriormente en la teorización de Cortiñas-Peláz, es en las funciones del Poder Público, en general, en la Función Administrativa, en particular, y en los cometidos públicos concretamente, en donde se hace explícita la voluntad general de una nación.

El Proyecto Nacional se resume en aquellas libertades concretas o cometidos públicos de los que hablábamos, y que se establecen en la Constitución Política de un Estado; asimismo, el Proyecto Nacional se aplica cotidianamente en el cumplimiento de aquellos cometidos públicos, los cuales se hayan estructurados en las categorías de la Vida Económica, la Vida Social y la Vida Individual, como materias y factores que son de la administración interna.

Para llegar a la definición de un Proyecto Nacional Histórico, es preciso atender antes a su composición; es decir, tenemos que analizar el concepto descomponiéndolo en los elementos que lo conforman. Partiendo siempre de un nivel abstracto, en cada elemento descenderemos hasta un nivel más concreto y aplicable a la realidad, para finalmente estudiar el caso de México. En este sentido podemos afirmar que los elementos que constituyen y determinan, de manera esencial, el Proyecto Nacional Histórico, son los siguientes:

- el Estado-nación;
- la Historia;
- la Voluntad General;
- la Razón de Estado;
- las Funciones del Poder Público;
- los Cometidos Públicos; y
- los Organismos Públicos, centralizados y descentralizados.

Como es evidente, los elementos se encuentran organizados -como Proyecto que es- de un modo jerárquico y en niveles de concreción crecientes, partiendo del elemento más abstrácto hasta alcanzar el más operativo. Es prudente considerar aquí, que el supuesto básico de esta estructuración es el Estado en constante actividad, e incluso es importante la consideración de la actividad misma del Estado como materia específica del Proyecto Nacional.

#### 1.2.1. Elementos del Proyecto Nacional Histórico.

En un análisis crítico realizado por Alan Arias, <sup>(41)</sup> sobre el discurso de la izquierda política mexicana en torno al concepto que aquí estudiamos, aparecen algunos supuestos básicos que conviene tener en cuenta para la conceptualización y análisis del Proyecto Nacional.

En primer lugar, se acepta que el Proyecto Nacional tiene un origen o sustrato histórico, con el carácter dinámico que esto supone, pues al surgir de un proceso histórico (la Revolución Mexicana), el mismo Proyecto Nacional es un proceso.

En segundo lugar, el concepto de Proyecto Nacional implica que la nación -aún esta "en proceso de creación y el modo de realización está en disputa"; es decir si existe en activo un Proyecto Nacional, se debe a que la nación no está completamente desarrollada. Este supuesto se apoya en dos lógicas razones: el país no ha conseguido un desarrollo económico y social pleno, subsistiendo grandes desigualdades sociales en la actualidad, y manteniendo una situación de dependencia respecto del exterior. Y porque buena parte de los preceptos -constitucionales referentes a los derechos del hombre, de los mexicanos y del -ciudadano (parte dogmática de la Constitución Política) aún no son reflejo de

(41) Arias Marín, Alan; "Proyecto Nacional y Democracia. La Democracia en el discurso de la izquierda mexicana", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año xxxiii, Nº 130, octubre-diciembre 1987, UNAM.

la realidad o no son cumplidos estrictamente. De cualquier forma, lo importante aquí es la existencia de la idea que supone una nación "inacabada", no completamente formada, y por ende susceptible de ser "moldeada".

En tercer lugar, el concepto de Proyecto Nacional conduce a la idea de una elaboración programática cuyos objetivos nos llevan a un desarrollo económico - nacional, sobre el cual se organizan las relaciones políticas y sociales. (42) - Es decir, lo anterior significa una identificación con un Plan Nacional de Desarrollo, pero de muy largo plazo, con objetivos, políticas, estrategias y metas por alcanzar. En el fondo existe la percepción de dos concepciones distintas del Proyecto Nacional: la que pretende que se puede construir una nación - completa, con las características idóneas del bien común, siendo su motor principal la voluntad política. Y la que cree que la nación se forma "naturalmente", bajo el libre concurso de sus integrantes, siendo las grandes características nacionales definidas en coyunturas, las grandes disyuntivas decididas en el momento preciso y de acuerdo a la competencia de los intereses en juego. (43)

En cuarto lugar, el concepto Proyecto Nacional es un concepto político que existe sólo en el ámbito del Estado. Si todo el aparato conceptual que hemos - elaborado hasta aquí no bastara para sostener esta afirmación - sobre todo apoyada en la idea del Estado en actividad- sería suficiente entonces la siguiente afirmación de la "izquierda mexicana" que Arias señala:

La realización del Proyecto Nacional descansa en el único -- agente dotado de capacidad política, económica y cultural: - el Estado. La sociedad civil, si bien llamada a fortalecerse lo es para potenciar la capacidad estatal.

Del análisis que hace Arias sobre el discurso de la izquierda política mexicana, él mismo obtiene la siguiente definición:

El Proyecto Nacional es prioritariamente un Proyecto de Desarrollo acelerado de la economía en donde el Estado debe -- ser agente y beneficiario principal de la expansión.

#### 1.2.1.1. El Estado-nación.

Karl Deutsch ha considerado que "una nación es el resultado de la transformación de un pueblo, o de varios elementos étnicos, en el proceso de movilización social." (44) Esta transformación, en lo que es una concepción muy interesante -

[42] De hecho nuestro esquema para la estructura de los elementos del Proyecto Nacional comparte en sus supuestos esta idea, en donde los propósitos y los objetivos están definidos por la voluntad general, y plasmados en la Constitución Política; y las estrategias y políticas se encuentran definidas por las Funciones y cometidos Públicos, descansando la parte operativa del proyecto en los Organismos Públicos.

[43] En realidad, y como lo demostraré- esperamos claramente- esta investigación,

sante por parte del alemán, ha conducido a "similares" resultados en el transcurso de la historia del pensamiento político. En otras palabras, para Deutsch el fenómeno de la nación ha sido recurrente en la historia de los pueblos y la humanidad. El supuesto fundamental para esta concepción es la identificación de la nación con un fenómeno local y aislado respecto a un ámbito internacional, en términos muy generales. De esta manera, existen dos etapas repetitivas en la Historia de los pueblos: los "Estados universales", que frecuentemente han correspondido con los imperios; y los períodos "feudales" que designan a los localismos extendidos por diversas regiones.

Así, es posible encontrar "naciones" en las edades iniciales de la historia humana, pues

en varias partes del mundo, el ciclo del aislamiento local al imperio "universal" y de vuelta a una nueva era de localismo- ha sido recorrido varias veces.(45)

Sin embargo, en este proceso cíclico emerge lo que Deutsch interpreta como un "crecimiento" de las naciones, apoyándose en la adquisición de conocimientos tecnológicos para el dominio de la naturaleza, así como la adquisición de nuevas tradiciones y la asimilación de nuevas culturas. En este proceso de crecimiento o de construcción de naciones, el factor fundamental lo ha sido el de la movilización social en el terreno económico y de la organización política, la cual también puede interpretarse como el factor que distingue cada etapa del proceso de construcción nacional.

los procesos de movilización social parcial y de la construcción de una nación han sido fenómenos recurrentes en la historia, por lo menos en ciertas características generales.(46)

El enfoque de Deutsch resulta muy interesante, pues la idea de la historia cíclica ha sido sostenida por autores muy antiguos. Ya a fines del siglo XIV, Ibn Jaldún explicaba las causas del ascenso, apogeo y declinación de los imperios y dinastías.(47) En esa obra, fundamentalmente elaborada a partir del análisis de factores políticos y económicos, se analiza la naturaleza de los gobiernos conocidos hasta esa época. La historia de los imperios, según se puede apreciar en la obra de Jaldún, está basada en la voluntad de la dinastía - que lo funda y lo dirige, por lo que puede ser considerada como una posición - voluntarista, reflejo indudable del pensamiento y la práctica política real de su época. En este tenor, la vida de los imperios depende del buen o mal gobier

el Proyecto Nacional se sustenta en una combinación de estas dos posturas -la voluntaristas y la contractualistas- pues si bien la voluntad política se haya en el origen de todo Proyecto Nacional, este no se realiza sin alianzas, concesiones, consentimientos, consensos y negociaciones políticas.

(44) Deutsch, Karl W; Las naciones en crisis, Fondo de cultura Económica, México 1981, p. 23.



no que reciba de sus líderes. Puesto que la naturaleza humana varía muy poco - en la historia, era fácil inferir para Jaldún que los conocimientos obtenidos de las experiencias de los imperios pasados resultaban aplicables para sus contemporáneos, y por lo tanto el conocimiento podía ser generalizado. De ahí que sea también aceptable para este autor y su escuela, un interpretación cíclica - de la historia de los imperios y los Estados.

Es interesante, en la obra de Jaldún, el carácter determinante que se le reconoce al factor "asabiya", en la construcción y sostenimiento de los imperios. Este concepto denota una doble significación: por un lado se refiere a la agnación (u orden hereditario descendente de varón a varón) o vínculos que existen en un grupo de hombres, basado en un sentimiento de afecto o soidaridad; y por el otro lado se refiere a la coligación de un partido con otro u otros, -- con el propósito de crear una causa común, generalmente de carácter permanente. En todo caso, la asabiya es considerada como fuente de legitimidad y poder para el grupo dominante.

En cierta manera es útil aún la conceptualización de Jaldún, pues es bien cierto que la construcción de una nación nueva está fuertemente - determinada por una minoría dirigente o, en términos del análisis histórico, - por un "agente histórico".

En este sentido, y teniendo presente aquel concepto de la asabiya, resulta esclarecedora la interpretación que hace Marcos Kaplan de la situación política contemporánea, en el inicio de su proceso de construcción nacional:

...se organiza una sociedad jerarquizada, polarizada y rigida, con fuerte centralización de la riqueza y el poder en una minoría centrada en el sector agrominero exportador en - alianza con las metrópolis y sus empresas de acción interna cional. En relación con esta operación histórica, la fracción hegemónica (terratenientes, mineros, comerciantes, finnancistas, altos dirigentes políticos, jefes militares y dignatarios eclesiásticos) impone sus formas de poder y de autoridad, su sistema político institucional y su propia legitimidad, y logra el apoyo de otras fracciones de la clase dominante (oligarquías regionales) y el consenso o la sumisión pasiva de las mayorías nacionales compuestas por clases y capas intermedia y popular. (48)

El hecho de que una minoría o agente histórico se identifique como el principal promotor en la construcción de una nación, no constituye suficiente argumento para generalizarlo a totala la historia pasada, y afirmar que toda minoría

(45) Idem, p. 23.

(46) Idem, p. 25.

(47) Jaldún, Ibn: Introducción a la Historia Universal (Al-Muqaddimah), Fondo de Cultura Económica, México 1977.

(48) Kaplan, Marcos: "El Nacionalismo en América Latina: viscositudes y perspectivas (1810-1980)" en El Nacionalismo en América Latina, UNAM, México p. 36.

ha buscado constituir una nación. Existen ciertas características que distinguen a los procesos contemporáneos que culminaron con el establecimiento de una nación y que son diversos a los que se verificaron en la construcción de un imperio o Estado antiguo.

No obstante lo anterior, Deutsch determina una serie de características -- que encuentra "uniformes" en todos los tiempos, referentes a la construcción o crecimiento de las naciones:

1. El paso de la agricultura de subsistencia a las economías de cambio.
2. La movilización de las poblaciones rurales en las áreas centrales de asentamiento más denso y de intercambio más intenso.
3. El crecimiento de los pueblos, y el crecimiento de la movilidad social en su interior, y entre la ciudad y el campo.
4. El crecimiento de redes de comunicación básica que conectan ríos, pueblos y rutas comerciales en un flujo de transporte, viajes y migración.
5. La acumulación y concentración de capital y de habilidades, y en ocasiones de las instituciones sociales, y -- su efecto de impulso sobre otras áreas y poblaciones, -- con la entrada sucesiva de diferentes estratos sociales en la fase nacionalista.
6. El surgimiento del concepto de "interés" para individuos y grupos en situaciones desiguales pero fluidas, y el crecimiento de la conciencia individual y de la percepción de nuestras predisposiciones a unirnos a un grupo particular aglutinado por el idioma y los hábitos de comunicación.
7. El despertar de la conciencia étnica y la aceptación de símbolos nacionales, intencionales o no intencionales.
8. La fusión de la conciencia étnica con los intentos de compulsión política, y en algunos casos el intento de transformación del pueblo en una clase privilegiada a la que subordinen los miembros de otros pueblos.(49)

El concepto moderno de nación no se reduce a una mera organización sociopolítica, como la intenta definir Deutsch. Es mucho más que eso. Se identifica, también, como todo un sistema de ideas "nuevas" --en tanto que no se habían producido en la antigüedad-- y de sentimientos muy "especiales" de solidaridad como no hemos tenido noticia en sociedades anteriores a la Edad Moderna.

En realidad el significado actual del concepto nación comienza a consolidarse a partir del momento en que irrumpe la Edad Moderna: de hecho la nación es producto de los procesos políticos e ideas de aquella época de frontera.

(49) Deutsch, Karl; Las naciones en crisis, p. 25.

Existe una clara diferencia entre la concepción que de la nación se tenía en la Edad Media, y la que se empieza a construir con la Edad Moderna a fines del siglo XVIII y en el XIX. En el primer caso, el carácter de los miembros - de una nación estaba sustentado en las diferencias del clima y del suelo, cuando un "ingenio sutil" podía ser consecuencia de un "aire fino". A partir del - siglo XVIII, además de factores naturalistas se empieza a observar y dar mayor importancia a la tradición histórica, las tendencias morales, políticas y religiosas, costumbres y usos. Sin embargo, también aparecen dos formas distintas de considerar la cuestión nacional: el puramente físico, basado en el ambiente geográfico y el clima, que conduce en su forma exacerbada al racismo; y por el otro lado aparece la concepción sustentada en las fuerzas morales: educación, la vida política y la tradición.

La concepción moderna de la nación es un producto eminentemente histórico. Tal concepto tuvo un origen idealista, basado en conceptos muy abstractos como "patriota", "libertades antiguas", "honestidad", "espíritu patriarcal", etc. - Todos ellos referidos a supuestas características de un género muy particular: el que se circunscribía dentro de los propios límites territoriales.

Aquellos conceptos abstractos, según supone Federico Chabod,<sup>(50)</sup> fueron aplicados por vez primera a un conglomerado humano en Suiza a principios del siglo XVIII. Esto sucedió como reacción a la hegemonía cultural francesa sobre el resto de Europa. Como reacción que fué se acompañó dialécticamente de una exaltación de individualidad. Efectivamente, Chabod concibe la nación como un individuo de la comunidad de grupos humanos.<sup>(51)</sup>

Podemos afirmar, sobre la interpretación de las ideas de Chabod, que la nación es el producto de la exaltación y de la exacerbación de los otros conceptos fundamentales de aquella época: individualidad, libertad, soledad; cuya extensión es ampliada a tal grado que se les suele aplicar a cualquier ámbito: - el socio-político es sólo uno de ellos. En estas condiciones el concepto nación adquiere nuevos significados en la medida en que se aplica a nuevos ámbitos los otros conceptos: se transforma junto con ellos. Veamos un ejemplo historicista.

La concepción de la libertad que surge como reacción a la pesada influencia francesa en lo cultural y lo social, da como consecuencia una predilección por la "soledad" o "independencia". Es la vida "solitaria y simple" lo que está detrás de este modelo: pero es también la relación solitaria del hombre con la naturaleza, a la que enfrenta "incógnita". Es de este tipo de ideas de donde abreva J.J. Rousseau para elaborar su concepción del "buen salvaje", el cual se opo-

(50) Chabod, Federico: La idea de nación, Fondo de Cultura Económica, México 1987.

(51) Chabod comienza su brillante curso con esta frase: "Decir sentimiento de na-

ne a una vida social pomposa y refinada. En cuanto a la nación, la idea de soledad individual corresponde a la de autosuficiencia y a la soberanía frente a otros conglomerados humanos.

La simbiosis que hoy existe entre Ciencia Social y la política, la había a principios del siglo XVIII entre la cultura y la práctica política. Si es relativamente común dirigir a la política a través de las ideas (ya sea por la ciencia o por la cultura), entonces ¿cómo se han elaborado esas grandes ideas?

La respuesta la ofrece el propio Chabod: a través de los mitos. El ejemplo es con el mito de la "montaña" (carácter firme, pureza de costumbres, simplicidad de vida); es la contraposición dialéctica a la vida demasiado refinada - de los franceses de aquella época; es una deliberada contraposición, una reacción.

Como hemos visto antes, la idea dieciochesca sobre la individualidad y la independencia reforzaron en el pensamiento político la concepción de soberanía, pero adquiriendo otra connotación. Ya no es la soberanía del príncipe, sino una "soberanía popular", sustentada en una participación ampliada de algunos sectores sociales emergentes. Aunque Ignacio Sosa se refiere al surgimiento de la nacionalidad en Hispanoamérica, el proceso que describe es factible de ser similar al que se recreó en otras latitudes:

El concepto de soberanía popular y el de nación se conforman simultáneamente... Por más restringido que fuese el concepto de pueblo -y la membresía se definiera censitariamente- la igualdad original era el supuesto fundamental y, en consecuencia, la vía nacional se define como la aceptación de principios que igualen paulatina o aceleradamente, según sea el caso, a todos los miembros de una sociedad dada. (52)

En este sentido, el nuevo concepto de soberanía que se extiende paulatina-mente a todos los sectores de la sociedad es el que define al nuevo organismo político-social que surge en la Edad Moderna: el Estado-nación o nación-Estado. Para Deutsch el carácter soberano aplicado a un Estado controlado por miembros de un pueblo politizado designa a una nación o Estado-nación. (53)

Es posible considerar el nuevo concepto de soberanía popular como el factor que impulsa la creación de los nuevos Estados-nación. En este tenor, y retomando el caso de Hispanoamérica:

---

cionalidad es decir sentimiento de individualidad histórica."

(52) Sosa, Ignacio; "De la patria del criollo a la idea de nación hispanoamericana" en El nacionalismo en América Latina, p. 23.

(53) Deutsch, Karl; Política y Gobierno, p. 120

La creación de un Estado fundado, no en la lealtad al rey sino en la lealtad al concepto de soberanía popular, necesitaba crear los mecanismos que le permitieran formar un nuevo tipo de conciencia, diferente al señorial. Este tránsito era difícil porque el sistema político social y económico de la colonia tenía hondas y fuertes raíces. (54)

Ignacio Sosa establece una diferenciación conceptual que nos parece muy útil. No son sinónimos, según él, los conceptos de Estado nacional y Estado-nación, estribando la diferencia en características de dominación e Historia. De esta manera, sostiene que

En la época moderna se plantean dos modelos de formación política diferentes. El que señala como línea directriz la formación de un Estado nacional, imperial y expansivo; este modelo se da durante el siglo XIX y continúa la tendencia de los siglos anteriores. El otro, es el del Estado-nación creado por las nacionalidades a través de un gran esfuerzo de resistencia. Esta forma política hace surgir al Estado-nación de los Estados nacionales no centrales y convierte a las colonias en países independientes. De posibilidad se convierte en realidad. (55)

Esta diferenciación que se origina del estudio de la Historia Hispanoamericana, constituye un buen criterio para caracterizar a las naciones y los Estados contemporáneos. Las diferencias de los países con un pasado colonial, respecto de los que constituyeron en su momento las "metrópolis", se apoyan en otros aspectos también muy importantes; v.gr. el económico. Así, si en las naciones europeas el Estado nacional surge del desarrollo del capitalismo y el crecimiento del concepto de individualidad, en Hispanoamérica es el Estado-nación el que tiene que construir al sistema capitalista dentro de sus fronteras así como promover la conciencia individual en sus sociedades.

Resta ahora determinar cuáles han sido los propósitos del Estado-nación que justifi an su constitución. Este tiene como objetivo fundamental, dadas las condiciones sociales en que nace, el de la integración espiritual, política, económica y social, que tienden a la liberación de todas las fuerzas de la sociedad. Para esta integración, un factor fundamental lo constituye la educación. (56)

En el mismo tenor, Marcos Kaplan encuentra una serie de tareas que el Estado-nación asume en su fase inicial, y que vienen a complementar la expuesta -

(54) Sosa, Ignacio; op. cit. p. 21.

(55) Idem, p. 13.

(56) Idem, p. 14.

por Sosa:

Los prerequisites, las tareas y los resultados del proceso de formación y del funcionamiento del Estado nacional - están referidas a: la constitución de la clase dominante y, sobre todo, de su fracción hegemónica; el logro de alianzas efectivas; la construcción del orden político institucional y de sus modalidades de operación; las funciones estatales de institucionalización y legalidad, coacción social, educación y propaganda, organización colectiva y política económica, y relaciones internacionales. (57)

En el mismo asunto, pero desde otra perspectiva, cuando ya el Estado-nación se ha constituido, se pueden encontrar ciertas características uniformes en todo el género, y que describen a grandes rasgos lo que un Estado-nación es:

1. Se ha creado una comunidad relativamente grande de seres humanos que pueden comunicarse entre sí, y que pueden controlar suficientes recursos económicos para mantenerse y para transmitir esta capacidad de comunicación a sus hijos.
2. Ha habido una acumulación efectiva de recursos económicos y una movilización de fuerza de trabajo suficiente para permitir la división del trabajo necesaria para el surgimiento y continuación de este proceso.
3. Se ha dado una acumulación e integración social de acuerdos y de símbolos y de facilidades individuales y sociales para su preservación, transmisión y recombinación, correspondientes al nivel de movilización e integración de recursos materiales y humanos, o aún superiores a dicho nivel.
4. Ha propiciado por lo menos cierto desarrollo de la capacidad para reorientar, reasignar o formar una combinación nueva de recursos económicos, sociales y humanos - al igual que de símbolos y elementos de conocimiento, - hábito o pensamiento, es decir, de la capacidad de aprender. (58)

En términos muy generales, es prudente considerar que cuando se alcanza el momento histórico que comienza al construirse un Estado-nación, existen ya ciertas características que determinan, limitan y guían este proceso de construcción, y que grosso modo corresponden al concepto llano de nación:

La nación es una comunidad estable, históricamente constituida, de lengua, territorio, de vida económica y de formación psíquica, que se traduce en una comunidad de cultura... La nación es una categoría histórica, y es una categoría histórica de una época determinada, la del capitalismo ascendente. (60)

(57) Kaplan, Marcos; op. cit. p. 38.

(58) Deutsch, Karl; las naciones en crisis, p. 40.

(59) Stalin, José; "El marxismo y la cuestión nacional." cit. por Villar, Pierre; Iniciación al vocabulario del análisis histórico, Crítica, Barcelona 1931. p. 184.

### 1.2.1.2. La Historia

La Historia constituye un elemento importantísimo en la constitución del concepto de Proyecto Nacional, y es un factor determinante del mismo que influye en él de dos maneras distintas:

1. como factor de desarrollo o movimiento dialéctico;
2. como fuente de legitimidad para su construcción y sostenimiento.

En el primer caso, y como veíamos anteriormente, el desarrollo del concepto de nación (político él mismo) puede analizarse por su relación estrecha con las transformaciones de las grandes ideas del siglo XVIII. Pero también puede analizarse aisladamente su transformación como concepto político. Esta perspectiva también nos la ofrece Chabod, quien para ello parte del concepto de libertad.

La libertad se bifurca, en el desarrollo de la cuestión nacional, en dos sendas: en algunas regiones del planeta el "ideal teórico" de la libertad es un bien por alcanzar, por el hay que luchar y hacer triunfar (como lo fué en Italia, Polonia, etc.). En otras regiones, la libertad es un bien heredado - que se debe conservar y defender (como en Suiza). Así, pues, una concepción de la libertad apunta deliberadamente hacia el futuro, y la otra al pasado. - La diferencia en el fondo reside en cómo se interpreta el concepto de libertad.

Retomando el camino de los suizos, para ellos la libertad se identifica - con la que existía en sus ciudades cantones libres del pasado remoto; es esta la que se debe conservar y proteger. Por lo tanto la libertad se convierte en "criterio de interpretación de la Historia". Este paso es trascendente, pues la Historia pasa a tomar un papel preponderante para este tipo de naciones: se convierte en "documento que legitima el ser mismo de la nación".

La Historia pasa a constituirse en el segundo elemento de la nación, después del factor naturalista. Para Chabod la historia equivale a voluntad humana, pues de aquella sólo se difunden en el presente los "actos heroicos" que legitiman una situación dada; los que por medio de un férrea voluntad consiguieron un gran bien para la sociedad.

La naturaleza dinámica de la Historia, su carácter de constante modificación con el tiempo mismo, se aplica al concepto de nación y al de Proyecto Nacional como cualidad dialéctica.

La interpretación del Proyecto Nacional en este sentido, es más adecuada, a través de "aproximaciones sucesivas" o "cambios de intención" desde un punto de vista histórico.<sup>(60)</sup> Es decir, para el estudio de este tipo de objeto social tan particular, se le supone en permanente transformación, por lo cual no se puede hablar de éxito o fracaso en "experiencias sociales" de este tipo.

Esta posición es muy importante por las implicaciones científicas y políticas que contiene. Supone la existencia de un sólo Proyecto Nacional, el cual se transforma paulatinamente. Excluye, por tanto, la existencia de varios Proyectos Nacionales simultáneamente y en constante competencia por realizarse, así como la idea de varios Proyectos Nacionales a lo largo de la Historia de un Estado. La posición de las "aproximaciones sucesivas" refleja con mayor fidelidad el esfuerzo colectivo que supone la construcción y funcionamiento de un Proyecto Nacional.

Implica, asimismo, la infactibilidad de hablar de éxitos o fracasos de una clase social en el liderazgo de un Proyecto Nacional, pues en la construcción del mismo a todas las clases sociales les corresponde una parte de la responsabilidad.

En este orden de ideas, Pierre Vilar ofrece una interpretación muy atractiva del carácter dinámico que poseen la Historia y consecuentemente el Proyecto Nacional. A la definición que Stalin hace de la nación, agrega el hecho de que<sup>(61)</sup>

la cuestión nacional, en las diversas épocas, sirve intereses distintos, adquiere matices varios, en función de la clase que los plantea y del momento en que los plantea.

Con estos dos supuestos, Vilar establece un esquema de la interpretación de la nación basada en lo que él ha llamado "los ritmos del tiempo histórico". Así, existen tres tipos de hechos sociales, que se clasifican según el carácter de su permanencia como factores sociales:

1. Los hechos de muy larga duración, de los que surge la nación y que se componen de hechos lingüísticos, psíquicos, culturales, territoriales, etc.
2. Fenómenos de duración media, orden en que se clasifica propiamente a la nación, y que ejemplifica con el modo de producción capitalista establecido, y su plenitud en el capitalismo industrial

(60) Cfr. Sosa, Ignacio: Conciencia y Proyecto Nacional en Chile (1891-1973), UNAM, México 1981.

(61) Vid. supra p. 25.



3. Y los hechos de corta duración, formados por movimientos y acontecimientos sociales, y cuya importancia reside en que vinculan "la cuestión nacional" o la experiencia del grupo, con los intereses de grupo "que, generalmente de forma sucesiva ( aunque a veces coincidan), defienden, atacan, invocan niegan, organizan, exaltan, et. la colectividad de larga duración. (62)

Este planteamiento resulta bellamente ejemplificado con la parábola que de la administración pública ofrece Alejandro Nieto, y que la "hace análoga a un edificio con alas derruidas, con alas apenas terminadas y alas a medio construir", y que para el Dr. Omar Guerrero tiene una importancia capital:

Es en este montaje de tiempo sobre tiempo, estas capas de - historia superpuestas, lo que explica los más recónditos - secretos que encierra la compleja naturaleza de la administración pública y aclara porqué es así y no de otro modo. (63)

Asimismo la Historia puede llegar a constituirse en fuente de conocimiento o experiencia en la construcción cotidiana del Proyecto Nacional, pues es posible utilizarla como método para "explicar las causas del fracaso en los diversos intentos de crear una voluntad colectiva popular." (64)

Por el otro lado, y ya analizando a la Historia como fuente de legitimidad, para la construcción y sostenimiento del Proyecto Nacional, se le puede interpretar en las formas como ha sido "utilizada" para estos fines. El primer acercamiento a esta "utilidad" reside en el hecho, elemental, de que "las generaciones requieren una revisión periódica de la historia para comprender y orientar las fuerzas sociales que se mueven en su alrededor." (65)

Remontándonos de nuevo a la historia del concepto nación, nos ubicamos ahora en el momento en que dicho concepto corresponde meramente a una idea cultural, y hasta que adquiere una connotación política (a partir de Rousseau), la nación será en última instancia un "recuerdo histórico",

Podemos suponer que la nueva importancia de la Historia, para el concepto de nación, surge en Suiza. Ahí, y en la primera mitad del siglo XVIII, la historia es casi popularizada y muy difundida, para buscar el "carácter nacional" en las costumbres y las tradiciones morales del pasado. Esto constituye un acto deliberado, como lo ejemplifica el caso de Juan Jacobo Bodmer, de Zurich, - quien después de "empaparse" del concepto de libertad pública. (66) difunde y - funda publicaciones e instituciones que promueven el estudio de la Historia. (67)

(62) Vilar, Pierre; op. cit. pp. 184-185.

(63) Guerrero, Omar; El Estado y la administración pública en México, p. 36.

(64) Cfr. Sosa, Ignacio; Conciencia y Proyecto Nacional...

(65) Idem, p. 14.

(66) Cfr. Chabod, op. cit. p.40.

(67) Idem, pp. 44-45.

Así, se deja a un lado el estudio de la Historia política -como hasta entonces se venía estudiando- para aprehender del pasado los "sentimientos" más que los hechos mismos.

Lo trascendental es que por primera vez la Historia tiene un fin práctico y político, pues se le ve como instrumento. También se le "descubre" utilidad para justificar instituciones de remoto origen, como la sangre real de un monarca o duque, etc. que le daría derechos sobre ciertos bienes. En fin es

la Historia que se convierte en servidora del Derecho, que debe servir para apuntalar construcciones jurídicas, aspiraciones políticas, etc.; la Historia, concebida como un vasto arsenal de noticias y documentos a los que se aferra quien quiere sostener o modificar determinado sistema jurídico-político. (68)

La utilización de la Historia más recurrente, sutil y efectiva para la construcción y sostenimiento tanto de una nación como de un Proyecto Nacional, reside en la creación y difusión de mitos.

La utilización de los mitos para reforzar los lazos que unen a los miembros de una nación en torno a un Estado, es un recurso de los gobiernos estatales tan vácido como común en la historia y la geografía universal. En el caso más cercano a nosotros, el mexicano por supuesto, tenemos ejemplos bien claros sobre la inteligente utilización y creación de los mitos: la exaltación del pasado prehispánico y de Quetzalcoatl, hecha por Carlos Maria de Bustamante en el período que abarcó el inicio de la lucha por la Independencia; (69) el mito del origen "divino" de la Virgen de Guadalupe que, aunque fué creado por los conquistadores españoles en el siglo XVI, fué retomado como bandera política por la insurgencia mexicana a instancia de Fray Servando Teresa de Mier; (70) o el mito del "mexicano" de la nueva sociedad que surge a partir de la Revolución de 1910. (71)

(68) Idem, p. 49.

(69) Cfr. Florescano, Enrique; "Fundación del nacionalismo mexicano", Mexos, nº. 134, febrero 1989, pp. 33-41.

(70) Cfr. Brading, David; Los orígenes del nacionalismo mexicano, ERA, México 1973.

(71) Cfr. Bartra, Roger; La jaula de la melancolía, Grijalbo, México 1987.

## 1.2.1.3. La Voluntad General.

Podemos suponer, a partir de la historiografía hecha por Chabod sobre la nación, que la primera idea del Proyecto Nacional surge cuando comienza a dársele al concepto nación una connotación política. Y es con J.J. Rousseau con quien se origina. Con él se empieza a dar mayor peso a la voluntad en la política. No por casualidad el suizo crea el concepto de Voluntad General: para él es más importante el sentimiento político, esto es, la voluntad de acción de la colectividad. De ahí se sigue, inevitablemente, que tal voluntad persigue la creación de un Estado:

De la comprobación de un hecho, creado sobre todo por el pasado (la nación), se empieza a pasar a la "voluntad de crear" un nuevo hecho, es decir un Estado basado en la soberanía popular y por lo tanto es inevitable el paso hacia un "Estado nacional".

A partir de Rousseau se experimenta un cambio en la consideración de la nación; ya no se basa esta en el pasado de hombres libres y fuertes, sino que se le desea en una época por venir. "La nación, antes simplemente sentida", ahora también es "deseada".<sup>(72)</sup>

Este cambio en la concepción trae consigo muchas implicaciones y efectos. En primera instancia, como afirma Chabod, "significa el paso de la mentalidad reformista del siglo XVIII a la mentalidad revolucionaria de fin de ese siglo y del XIX."<sup>(73)</sup> Esta mentalidad se vuelve tan permeable, que llega incluso a constituirse en un "clima moral completamente distinto".<sup>(74)</sup> Es decir, se convierte en toda una ética del comportamiento que influye en diversos, o en todos, los ámbitos del quehacer humano.

También la forma de la práctica política se transforma: pasa de ser un arte calculado, equilibrado y racional, a un estado tumultuoso, pasional, impetuoso; esto como consecuencia de las pasiones nacionales.

Chabod ofrece una idea muy clara de lo que entendemos por Proyecto Nacional, aunque él no lo llame así:

la nación deja de ser únicamente sentimiento para convertirse en voluntad; deja de ser proyectada hacia el pasado, a nuestras espaldas, para proyectarse delante de nosotros, hacia el

(72) Cit. pos. Chabod, op. cit. p. 73.

(73) Idem, p. 73.

(74) Idem, p. 77.

futuro; deja de ser puro recuerdo histórico para transformarse en norma de vida para el porvenir.(75)

En síntesis, "la nación se convierte ahora en el ideal por realizarse en el futuro próximo."

Otra consecuencia de aquel cambio de mentalidad, derivado de la política pasional e impetuosa, es la aparición de ideas políticas doctrinarias, es decir:

...a partir del siglo XIX, se transfiere la religión a la política, se hace de esta una "religión"; o, lo que es lo mismo, se crea "la religión de la patria", la cual es, a su vez el fin supremo de la política, la meta a la cual aspirar.(76)

Con aquella idea de Proyecto Nacional, se busca la creación de un Estado-nación, se pasa con ella de la concepción cultural de la nación, a asignarle una connotación política. Sin embargo el recurso cultural sigue siendo útil para esta nueva nación, para justificarla y darle bases sólidas.

Transformar la nación cultural en nación territorial pero precisamente los títulos culturales sirven también de documentos justificativos para el surgimiento de la segunda. De ahí el recurso a la historia pasada, que continua así la actitud de los escritores del siglo XVIII, pero con una finalidad política que a aquellos les faltaba.(77)

Como se ve, la construcción y realización del Proyecto Nacional está fuertemente determinado por una voluntad de acción. En otras palabras el contenido subjetivo del Proyecto Nacional es muy importante. Este subjetivismo se manifiesta de muchas formas, pero todas se originan en un "sentimiento".

Los factores subjetivos en la determinación de una nación son tan importantes como los factores objetivos. En realidad existen dos corrientes de pensamiento que interpretan la cuestión nacional desde esos dos planos: el objetivo y el subjetivo. Una definición que intenta ser integradora de estas dos posiciones, considera a la nación como una

comunidad humana en la cual los miembros unidos por lazos de solidaridad material y espirituales han tomado conciencia de formar una entidad distinta de las demás. Dos conceptos se desprenden de una definición: una concepción objetiva que establece la existencia de la nación en lazos materiales o étnicos tales como la raza, la lengua y la religión (concepción de Gobineau, Chamberlain y la escuela histórico alemana) Una concepción subjetiva que establece a la nación sobre un conjunto de elementos espirituales vinculados al pasado de un pueblo (historia, tradiciones) o bien orientados hacia su

(75) Idem, p. 80.

(76) Idem, p. 84.

(77) Idem, o. 88.

futuro: la voluntad de vivir juntos (Renan).(78)

Como todo fenómeno social, aún los sentimientos que caracterizan a la cuestión nacional han sido determinados por factores concretos o necesidades tangibles. En el caso inmediato de las naciones latinoamericanas, es fácilmente corroborable el origen de la nacionalidad en un sentimiento: "el nacimiento nacional está fundado en el original sentimiento americano que busca la independencia de España."<sup>(79)</sup> Al mismo tiempo esto deja suponer que el sentimiento de nación o nacionalidad es en sus orígenes, al menos para el caso latinoamericano, una reacción ante otro hecho: los nexos con la metrópoli; por ende, no se le puede considerar un sentimiento nacional propositivo, en sus inicios.

Este sentimiento como reacción es más claro si se consideran los factores que le han dado origen: la propiedad privada y el privilegio. "...el derecho que tienen los naturales de una región a disfrutar en exclusiva las riquezas ahí contenidas, es el inicio del concepto de nacionalidad."<sup>(80)</sup>

Si bien es cierto que el contenido subjetivo del concepto nación está determinado por factores muy subjetivos, también es cierto que los factores subjetivos ya formados adquieren por sí mismos una importancia innegable. Son estos -- fuente de toda actividad y voluntad de acción en los miembros de una nación, tanto si los consideramos individualmente como si lo hacemos pensándolos organizados en instituciones sociales. Lo importante aquí es el hecho de que estos elementos subjetivos no sólo tienen la función de cohesionar al conjunto de individuos que llamamos nación, sino que también funciona como incentivo para la actividad de los connacionales y, sobre todo, para su propia organización social. En otras palabras, la nación

asegura la firmeza de la misma por medio de una propaganda incansable, que recuerda constantemente a la gente su unidad original y, empezando por la escuela, prosigue por medio del periódico y a través del ejército. Cuando la fe flaquea y la razón duda, un pogromo (represalia contra un grupo o clase) o una guerra restauran al momento la unidad amenazada. Esta apasionada defensora de su autonomía, no se confía sino a una autoridad surgida de sí misma; orgullosa de su originalidad no consiente sino a las instituciones en que se reencuentra; su arte, su culto, su derecho, su misma ciencia, todo debe llevar su sello. Ciegamente fiel a los suyos, no se precisa de considerar en nada a los demás, a quienes --

(78) Burdeau, Georges; Tratado de Ciencia Política t. II. El Estado. vol. I. La formación del Estado. nota de pie de página, pp. 158-159; ENEP-Acatlán, UNAM, México 1985.

(79) Cfr. Sosa, Ignacio; Conciencia y Proyecto Nacional...

(80) *Idea.*

trata con soberbia y sin piedad. De este modo asegura a sus instituciones y a sus miembros la cohesión más fuerte que un grupo puede adquirir.(81)

Ernest Renan es uno de los pilares que sostienen la concepción de la nación a partir de la preponderancia de sus elementos subjetivos. En una famosa y espléndida conferencia dictada por él en 1882, explicaba la definición y constitución del concepto nación:

une nation est une ame, un principe spirituel. Deux choses - qui a vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette ame. - L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs; l'autre est la consentement actuel, le desir de vivre ensemble, la volonté de continuer a faire valoir l'heritage qu'on a recu indivis.(82)

Tanto la posesión de recuerdos comunes, como "el deseo de vivir juntos" en el presente, constituyen dos caras de un mismo sentimiento que se manifiesta en la idea de nación. Cuando este sentimiento se reviste de un objetivo más o menos concreto, se puede hablar ya de una voluntad compartida, una voluntad común o general. A este sentimiento con voluntad de acción se le ha llamado nacionalismo.

Si para Renan la nación es un principio espiritual, para Hans Kohn el nacionalismo constituye un "estado de espíritu". El carácter subjetivo del nacionalismo es ricamente explicado por este autor para quien tal concepto lo mismo es un sentimiento que identifica, da conciencia de sí mismo y mueve a la masa, que una idea que precede a la organización nacional.(83)

El nacionalismo, de acuerdo con Kohn, es un sentimiento tan complejo como - abstracto, consecuencia del desarrollo de factores sociales e intelectuales en una época histórica específica. De manera concreta, es impensable el nacionalismo antes de la aparición del moderno concepto de Estado, en el período que va - de los siglos XVI al XVIII, así como es impensable sin la previa aparición del concepto de soberanía popular.

Este sentimiento complejo e históricamente determinado, está compuesto por una serie de factores subjetivos que le definen y distinguen respecto a otro - tipo de sentimiento o cohesión colectiva:

- persistencia del localismo y del regionalismo;

(81) Maesaert, J.; Essais de sociologie, p. 18; cit. pos. Burdeau; op. cit. p. 160.

(82) Renan, Ernest; "Qu'est-ce qu'une nation?". conferencia en La Sorbona, 11 de marzo de 1882, reproducida en Oeuvres complètes, I, 1947, pp. 887-906, comp. por Ebrard, J; y Palmade, G; en L'Histoire, librairie Armand Colin, Paris 1965, pp. 295-298.

(83) Kohn, Hans; Historia del nacionalismo. Fondo de Cultura Económica, México 1949

- toma de conciencia de las posibilidades nacionales;
- mito del progreso indefinido, y de la cita del respectivo país con el destino;
- enmascaramiento del conflicto interno;
- reacción contra los inmigrantes, vistos como competidores disociadores, corruptores de las antiguas virtudes autóctonas.

Una definición amplia del nacionalismo, lo explica como:

la preferencia por el interés competitivo de esta nación y de sus miembros frente a los intereses de todos los extranjeros en un mundo de movilidad social y competencia económica, dominado por los valores de la riqueza, el poder y el prestigio, de modo que las metas de seguridad nacional e identificación de grupos aparecen ligados a la realización de estos valores por parte del grupo. (84)

La realización de los valores del grupo al que se pertenece, es evidencia de que el sentimiento complejo del nacionalismo está indisolublemente ligado a la concepción de un propósito u objetivo. Por lo que hemos analizado hasta aquí, es fácil suponer que dicho propósito está referido a la construcción de un Estado-nación, con una organización socio-política determinada y bien diferenciada. Como idea que incita a la acción, el nacionalismo en su concepción más simple ha sido definido como

una idea fuerza que inunda el cerebro y el corazón del hombre con nuevos pensamientos y sentimientos, llevándolo a traducir su conciencia en hechos de acción organizada. (85)

Desde el punto de vista político, el nacionalismo se convierte en un factor poderoso para la acción y la actividad social, desde el momento en que posee un propósito concreto, o una serie de objetivos específicos en una época dada:

El nacionalismo es un estado de espíritu que penetra en la gran mayoría del pueblo y que reclama esa penetración; reconoce al estado-nación como la forma ideal de organización política, considerando a la nacionalidad como la fuente de toda energía cultural creadora y de todo bienestar económico. (86)

Históricamente, cuando surge la idea de soberanía popular -antes que el nacionalismo- se identifica a la cuestión nacional con procesos que amplían paulatina o aceleradamente el concepto de libertades políticas, es decir, con la aceptación de principios de igualdad que se van extendiendo al universo social. (87)

(84) Deutsch, Karl; Las naciones en crisis, p. 23.

(85) Kohn, Hans; op. cit. p. 29.

(86) *idem*, o. 27.

(87) Cfr. Sosa, Ignacio; "De la patria del criollo a...", p. 23

La aparición de la conciencia nacional en un pueblo, es prueba de que este ha alcanzado un nivel de madurez política suficiente para autogobernarse y tomar en sus manos su futuro. Se entiende, por tanto, que la conciencia nacional sólo se formará en el marco de condiciones sociopolíticas e históricas muy concretas.

Quando los habitantes de una región se autodefinen no por sus creencias religiosas, ni por sus características raciales, ni por el sitio donde nacieron, sino por su referencia a una entidad histórico-política que comprende las características anteriores, y cuya idiosincracia no la fundamenta en características personales, sino como parte de un ser colectivo, aparece entonces el fenómeno de la conciencia nacional. (88)

Este hecho histórico que supone el tránsito de una forma de vida social basada en la lealtad al rey, a otra originada en la lealtad al concepto soberanía popular, (89) significa ya cargar de connotaciones políticas al concepto de nación y al sentimiento de nacionalismo, pues

... surge cuando una clase social alcanza el control del aparato estatal y mediante el uso de este, legitima sus aspiraciones y las impone al resto de la sociedad.

En este sentido, la conciencia nacional ha aparecido cuando se manifiesta una voluntad colectiva que identifica a los miembros de una comunidad con un proyecto donde la contribución de todos y cada uno de los miembros de la colectividad es considerada como importante para salvaguardar al patrimonio colectivo.

Y se consigue a través de la utilización de la presión interna que produce la educación universal, o a través de la presión externa que surge de la amenaza de un ataque real o fingido, a la colectividad.

Este tipo de conciencia nacional que coloca al individuo en torno a un proyecto, implica un grado de desarrollo del concepto nacional bastante elevado - pues ya no se refiere sólo a la identidad con una entidad histórico-política o social, sino a la certeza de contribuir a un proyecto de enormes proporciones, es decir, en un conjunto de actividades con un fin común y general.

La aparición de la conciencia nacional se convierte en el criterio que diferencia a la patria de la nación. Esencialmente, la patria se funda en el presente y para el pasado; en tanto que la nación se funda para el futuro. "La pa

(88) Sosa, Ignacio; Conciencia y Proyecto Nacional..., pp. 23-24.

(89) Cfr. Sosa, Ignacio; "De la patria del criollo...", p. 21.



tría es una continua visión del pasado, que repetidamente evocada es, por así decirlo, el mito de la edad dorada de la oligarquía," En tanto que la nación es ahora definida como una

categoria histórica temporal comprendida como la posesión en común de un proyecto de transformación terrenal que tiene como objetivo lograr, para los habitantes de un territorio determinado, la eliminación del privilegio, de la desigualdad, para dar a cada uno de sus miembros no sólo la oportunidad, sino el derecho de disfrutar los bienes realizados por su trabajo.(90)

La conciencia de grupo, que origina la conciencia nacional, se encuentra en la base de todo nacionalismo, y es su requisito imprescindible. Esto es así, precisamente porque la conciencia de grupo tiene como razón de ser el de lograr una homogeneidad en el grupo que facilite la actividad común. Con este propósito, a través de la conciencia de grupo, se crean una serie de símbolos y convenciones que identifican y cohesionan al grupo, y en donde la opinión pública constituye un elemento de presión importante.<sup>(91)</sup> Es por esta razón que en la formación de una conciencia de grupo, la educación -con características muy específicas y atendiendo a propósitos muy concretos- de los miembros resulta el principal instrumento que determina la creación de actividades y acciones grupales. La característica que distingue a la conciencia nacional de las demás conciencias de grupo, reside en que la preparación o educación de sus miembros tiende a identificar a la nación como el grupo al que se debe la lealtad suprema, es decir, en situaciones que conduzcan a disyuntivas sobre la pertenencia a varios grupos sociales en un mismo individuo, el de la nación tiene siempre la prioridad.

La conciencia colectiva o conciencia nacional se encuentra en el origen y fundamento del Estado-nación y del poder político. Veamos porqué.

Como mencionábamos anteriormente, la cuestión nacional propicia la extensión del principio de igualdad y libertad política, al mayor número de miembros de la nación. Este proceso de homogeneización de los derechos políticos -- por un lado promueve la participación en el ámbito político de un conglomerado ciudadano cada vez más amplio, pero por el otro lado pone énfasis en la individualización de los intereses, en la fragmentación de los objetivos que ahora

(90) Cfr. Sosa. Ignacio: Conciencia y Proyecto Nacional...

(91) Kohn, Hans; op. cit. p. 23.

quieren ser particulares. En fin da lugar a la aparición de la controversia, - del conflicto como un hecho válido y frecuente para solucionar los asuntos políticos. Nos encontramos entonces, ante la ficción del "estado de naturaleza" o "estado de guerra" que ya habían pensado Hobbes y Locke, respectivamente.

Tal estado de naturaleza tiene por principal característica el de suponer un conjunto de hombres "naturalmente" libres, que luchan individualmente por sus intereses y necesidades particulares, y en el que no existe mayor límite a la libertad que la propia fuerza o capacidad individual. En esta situación ficticia, la necesidad es el motor de las relaciones sociales y políticas. De aquí que se considere a este tipo de relaciones sociales como directamente determinadas por el tipo de relaciones económicas. Norberto Bobbio nos ofrece tres razones que explican este hecho:

primero, ahora se ha vuelto claro que el estado prepolítico es el estado de naturaleza o la sociedad natural, como quiere llamársela, coincide con la esfera de las relaciones económicas, es decir, la esfera en la que se desarrollan las relaciones del hombre con la naturaleza a fin de transformar la para provecho propio a través del trabajo; segundo, el protagonista de este estado prepolítico, que coincide con la sociedad económica, es el individuo, considerado en la esfera de su capacidad personal de apropiarse de las cosas comunes y de transformarlas para el mayor beneficio propio y de la sociedad; tercero, la propiedad individual, institución fundamental de la economía burguesa, nace toda acabada y perfecta en el estado de naturaleza, es decir, antes de que surga el Estado. (92)

Por estas razones la ficción del estado de naturaleza tiene como primera peculiaridad, la de sostenerse en un universo de relaciones sociales controversiales, de conflicto, y que se origina de la existencia de una multitud de individuos dispersos y disgregados políticamente, cuyas inteligencias tienden a interpretar la "Ley moral" muy parcialmente, dando como resultado lógico el desorden social y el caos. Todo este modelo no es sino una construcción teórica que sostiene la inalienabilidad de los derechos y libertades políticas individuales, las cuales se constituyen en hechos sociales cuya extralimitación obliga a la aparición de una organización política centralizada; pero también se constituyen en infranqueables límites al poder que detentará dicha organización política. Este es el mérito de Hobbes, el haber reconciliado el ejercicio (92) Bobbio, Norberto; "El modelo lusnaturalista" en Origen y fundamentos del poder político; Bobbio, N. y Bovero, M.: Grijalbo, México 1984, p. 86.

cio de la libertad individual con la necesidad de un orden político centralizado.

Pero veamos cómo se pasa de la libertad individual ilimitada, a la aparición del Estado. La extralimitación de las libertades individuales, cuyo reconocimiento universal se debe en gran medida a la aparición de la conciencia colectiva o nacional, conduce a una situación en que la paz social se encuentra totalmente alterada, y a la que se ha llamado estado de naturaleza. En él cada hombre, utilizando su propia razón, entiende a su manera el ámbito de la aplicabilidad y el sentido de la ley moral, de modo que muy pronto la falta de juicio supraindividual ocasiona una situación anormal, que sólo el acuerdo racional entre todos los hombres puede superar. Este pacto social es el origen de la sociedad civil, en la que cada hombre individual consiente en delegar a un poder común parte de sus facultades naturales, especialmente aquella que le permitía interpretar individualmente la ley moral. (93)

Lo importante de esta teoría, es que se hace a un lado la concepción según la cual el Estado surge de manera "natural" e impulsado por su propia evolución, para dar paso a una interpretación que tiene como supuesto a la voluntad política. El Estado es producto de un acto de voluntad, es decir, de una convención o pacto social al que se le ha llamado contrato social.

La teoría del contrato social constituye una solución a una multitud de problemas sociopolíticos o, mejor aún, a un único problema multifacético: al poder político. De manera sustancial, se puede resumir así:

el problema de la multitud de individuos reconocidos por naturaleza independientes, es planteado en la perspectiva de la creación de un orden político artificial, fundado sobre el consenso racional de todos. (94)

Pero también el contrato social que se origina a partir de la voluntad, consiente y racional, de los miembros de la sociedad, supone una limitación sustancial de las libertades individuales en favor de un poder autónomo. Hablamos ya del problema de la soberanía. El derecho del ejercicio exclusivo de la suma de las libertades individuales de una comunidad, se transfiere a la autoridad de un poder soberano y superior a todas las individualidades componentes. Se sacrifica libertad individual, pero se obtiene a cambio seguridad y estabilidad políticas. El pacto o contrato social entonces, también resuelve la dicotomía de las libertades individuales y la necesidad de un poder cen-

(93) López Cámara, Francisco, Origen y evolución del liberalismo Europeo, UNAM, México 1977, p. 94.

(94) Djuvero, Michelangelo; "Política y artificio. Sobre la lógica del modelo iusnaturalista," en Origen y fundamentos... p. 117.

tral:

la autoridad soberana provenía precisamente de un acto de consentimiento individual que sacrificaba, en bien de la - seguridad colectiva, la libertad absoluta de cada persona. El Estado, según Hobbes, no se oponía entonces al ámbito - de los derechos individuales, sino que representaba en cierto modo la facultad delegada de la voluntad de cada hombre.(95)

Para Locke, el estado de naturaleza equivale a una situación de paz, sin organización política pero basada en una espontánea observancia de la ley moral por parte de los individuos. Es en el estado de guerra que se contraponen al de naturaleza, en donde las condiciones sociales degeneran en corrupción, con conflictos y controversias, y donde imperan las pasiones. Es en este momento cuando surge la necesidad del establecimiento de un poder supra partes, que funcione como mediador, que dirima las controversias para restaurar la paz y el orden social. Surge, pues, el pacto o contrato social a partir de la aceptación de los individuos, "naturalmente libres" para ceder o limitar -de manera más o menos radical- sus libertades.(96)

Otro problema que resuelve la teoría del contrato social, es el que se refiere a la legitimación cotidiana de un orden político recién fundado, o que se le busca legitimar por un pasado contractual. Resolviendo esta cuestión, - es cuando resulta clara la calidad de ficción que ostenta la idea del contrato social pero también se aclara el propósito legitimador de su creación:

... la objeción de que no existe un pacto en el origen del Estado, pierde sentido. La ficción del contrato social indica sobre todo que el poder político, cualquiera que sea su origen, se desvanece cuando ya no sea en cierta manera y - medida reconocido o aceptado; esto sugiere que la continuidad de un poder coactivo exclusivo se explica no tanto por su misma fuerza, como por la justificabilidad para los socios.(97)

La idea del contrato social quiere suponer en realidad que la legitimidad de un orden político radica, en todo caso, en la aceptación que del mismo manifiestan los coasociados o miembros de la colectividad. Es decir, se refiere al consenso como fuente de legitimidad para el aparato normativo que el Estado establecido impone cotidianamente. La idea del contrato social parece manifestar una "secuencia": un orden político -o Estado-, se establece a partir de la consolidación de un orden normativo (Constitución Política) que es aceptado -

(95) López Cámara; op. cit. p. 78.

(96) Cfr. Bovero, op. cit. pp. 121-124.

(97) Bovero, M.; "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder," en Origen y fundamentos... p. 50.

consensualmente por los integrantes de la sociedad que pretende regir. Es la legalidad lo que el contrato social legitima. Michelangelo Bovero lo afirma de manera más clara:

... no veo otra forma de sostener la superioridad de la norma sobre el poder, y el poder legal como tipo de poder legítimo, si no es considerando la obligación de obediencia con tenida en la norma como fruto de la misma voluntad de los coasociados.

... aquella legalidad a la que se pretende reconducir la legitimidad de una forma (moderna) de poder político, parece que no se puede fundar de otra manera sino con base en el acuerdo de los asociados.(98)

De acuerdo a la teoría contractualista, en una situación donde impera la libertad individual, y donde todos los miembros de una colectividad tienen -- voz y voto para decidir, se acude a un consenso que establecerá un orden normativo para dar legalidad y legitimidad a un poder soberano y supra partes, -- que solucione los conflictos que pudieran surgir por el ejercicio excesivo de las libertades individuales. Si bien tal teoría insiste en la relación causal según la cual el consenso de los coasociados crea el orden normativo, la realidad --que admite también la misma teoría-- señala que el consenso generalmente sólo legitima a un orden normativo ya establecido con anterioridad. Se habla entonces de consentimiento.

En este sentido, y en rigor, el pacto social no se establece realmente -- inter pares, es decir entre los coasociados. Más bien se establece entre los miembros de la sociedad por un lado, y el detentador del poder político por -- el otro: o sea con el Estado.

El pacto social es, pues, un verdadero contrato entre el individuo y el poder civil, e implica, para ambos, la observancia de obligaciones específicamente determinadas y -- limitadas de antemano.(99)

Es aquí donde puede apreciarse cómo el consenso se convierte en consentimiento para la actividad del Estado. No quiere decir esto que se trata de un ejercicio del poder de manera vertical completamente autoritario, en que los actos de gobierno requieren sólo ser consentidos, y sin necesidad de ser consultados con el conjunto de la sociedad:

El acto de consentimiento no es, sin embargo; definitivo: a cada momento los pasos que dé la autoridad civil deben -- contar con el consentimiento de los hombres que la han hecho posible, justamente para preservar el libre disfrute --

(98) *Idem*, p. 56.

(99) López Cánara; op. cit. p.95.

de sus derechos naturales.(100)

En todo caso, la idea del consentimiento consensual como fuente de legitimación del poder político, y de la legalidad como objetivización del consenso -- que se establece entre soberano y súbditos, conducen a la otra gran idea de la Constitución Política.

Históricamente puede comprenderse el desarrollo de la voluntad general hagta convertirse en Constitución Política, si observamos que en el desenvolvimiento del liberalismo británico, a una primera etapa (fines del siglo XVI) caracterizada por un monarquismo absoluto, siguió otra etapa en que el propósito fundamental consistió en delimitar (y "fortificar") el ámbito de las libertades individuales, para lo cual se sirvió la burguesía británica de la idea del contrato social y del consentimiento que supone el mismo, y que se enmarcó en la llamada teoría constitucionalista. (101)

Bobbio es muy claro al afirmar que la tendencia del contrato social, cualquiera de sus dos vertientes de que se trate, conduce siempre a la norma, a la Constitución:

Sean los contrayentes de este pacto el pueblo, por un lado, y el soberano, por otro, y en este caso se trata de un contrato bilateral, o los mismos individuos que se ponen de acuerdo entre ellos para obedecer a un gobierno, en este caso se trata de un contrato multilateral, o mejor dicho de un acto colegativo, la figura del contrato es la base de un sistema de convividencia en la que la fuente principal del Derecho, y por tanto de la reglamentación de las relaciones sociales, ya no será, una vez agotada la función fundadora del contrato social, - el contrato o acuerdo entre las partes, sino la ley que instaura las relaciones de subordinación.(102)

Y esto es así no sólo como consecuencia de la necesidad de legitimar a través de la legalidad, al poder público que surge del contrato social, sino como consecuencia también de la necesidad de limitar al mismo poder:

los límites del poder político están, por decirlo así, establecidos en las cláusulas del pacto social, es decir, en el acto que instituye el mismo poder: por lo que el poder político nace limitado, y es reconocido como legítimo sólo si y hasta que, es ejercido en el respeto de aquellos límites.(103)

La mejor comprobación de que todo poder político moderno -y con él todo Estado-nación- se haya construido sobre la base de un contrato social, de un con-

(100) *Idem*, p. 95.

(101) *Idem*, pp. 79-81.

(102) Bobbio, Norberto; El futuro de la democracia, Fondo de Cultura de Económica México 1986, p. 104.

(103) Bovero, M.; "Lugares clásicos..." p. 51.

senso y un consentimiento, que se plasma en una Constitución Política, es la negación o interrupción del cumplimiento de aquellos límites al Poder; es decir, en las revoluciones que estallan los pueblos ante el incumplimiento del pacto social.

En su teoría sobre las revoluciones, Locke supone que la autoridad del pueblo deposita en el pacto social establecido con el Poder (tanto Ejecutivo como el Legislativo), queda anulado cuando este se aleja de los intereses legítimos del pueblo. En este momento es cuando se aprecia la calidad del contrato social como fuente de poder y legitimidad, pues es el pueblo (que soberanamente lo --signa) el que decide en qué momento establecerlo y en qué momento disolverlo; es capaz de volver a un estado de naturaleza en el que predomine la libertad e igualdad, condiciones previas a la institución de un nuevo contrato social entre los miembros para designar nuevamente al detentador del poder soberano; es to es, para la formación y reformulación del Estado. (104)

En el fondo el contrato social se refiere precisamente al consentimiento - (o legitimidad) que el pueblo brinda al poder establecido:

El factor principal en la teoría revolucionaria de Locke es, como fácilmente se advierte, el consentimiento popular, pues un poder que subvierte el orden establecido pierde inmediatamente el asentimiento común implícito en el contrato celebrado con el pueblo; deja en suma, de existir jurídicamente (...). Las revoluciones, dirá Locke, son siempre revoluciones hechas por la mayoría del pueblo: su voluntad, su consentimiento, en tanto que veredicto supremo del orden político establecido, - es suficiente para decidir de la suerte de toda relación contractual entre los hombres y el gobierno que ellos han constituido. (105)

El contrato social que propone Juan Jacobo Rousseau es muy distinto al que explicaban Hobbes y Locke. El suizo no admite que pudiera existir un pacto por medio del cual un conjunto de individuos cedieran una parte de su libertad en favor de un poder soberano que resolviera los conflictos que surgieran entre ellos. La libertad en Rousseau es tan inalienable como irreductible: frase tras frase destruye la idea del consentimiento elaborada por los fundadores del liberalismo político inglés. De acuerdo con la teoría rousseauiana del contrato social, debe existir una mutua satisfacción de las partes que contratan, es decir, cada uno cede algo en la medida en que recibe igual proporción de los o--

(104) Cfr. López Cámara; op.cit. p. 96.

(105) ídem, pp. 95-97.

tros contratantes. Sin embargo, en un "contrato" con el gobernante, los súbditos no reciben nada a cambio: no sólo no reciben subsistencia del gobernante, sino que ellos lo sustentan; a cambio de la tranquilidad que piden, reciben la intranquilidad de las guerras constantes con las potencias extranjeras; etc. A este respecto, en una serie de argumentos contundentes Rousseau rechaza ese tipo de contratos que proponen los liberales ingleses, y que tienen por materia contratante a la libertad individual:

Decir que un hombre se da a otro gratuitamente, es afirmar - una cosa absurda e inconcebible; tal acto sería ilegítimo y nulo, por la única razón de que el que lo lleva a cabo no está en su estado normal (...) renunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre, a los derechos de la humanidad y aún a sus deberes (...) semejante renuncia es incompatible con la naturaleza del hombre; despojarse de la libertad es - despojarse de moralidad (...) ¿No es claro que a nada se está obligado con aquel a quien hay el derecho de exigirlo todo? (106)

La igualdad de beneficios y compromisos entre las partes contratantes, constituye el supuesto básico de la teoría contractualista de Rousseau. Se refiere, por ende, a un tipo de contrato inter pares o de asociación. Para Rousseau, aquella relación entre gobernante y gobernados es sólo manifestación de un acto de soberanía proveniente del ente colectivo que se forma a partir de un real - contrato social; por lo tanto, lo que los liberales ingleses proponían no era en realidad un contrato o pacto social:

Muchos han pretendido que el acto de institución (de un gobierno) representa o constituye un contrato entre el pueblo y los jefes que se da, contrato en el cual se establecen entre las dos partes condiciones por medio de las cuales la -- una se obliga a mandar y la otra a obedecer. Se convendrá, - estoy seguro, en que es una extraña manera de contratar. Pero veamos si esta opinión es sostenible. Primeramente, la autoridad suprema no puede modificarse como tampoco enajenarse; limitarla es destruirla. Es absurdo y contradictorio que el soberano se dé un superior; obligarse a obedecer a un dueño es volver al estado de plena libertad. (107)

Es claro que para Rousseau el soberano es el ente colectivo que surge del contrato social. En el ejercicio de su soberanía, establece a través de la ley el gobierno que tendrá facultades ejecutivas, y cuyo propósito será la aplicación de su voluntad como ente colectivo, manifestándose a través de actos jurídicos.

(106) Rousseau, Juan Jacobo; El contrato social, UNAM, México 1981, p. 13.  
 (107) Idem, pp. 129-130.



dicos. (108) El gobierno entonces, no es producto de un pacto social entre el poder y los súbditos, sino que es manifestación de la voluntad del ente que surge del contrato social.

El pacto o contrato social, "verdadero fundamento de la sociedad", es establecido por el pueblo y entre el pueblo, y su propósito es la formación de un gobierno (Estado). Por todos los supuestos enunciados hasta aquí, sobre la teoría contractualista de Rousseau, el problema de la fundación de la sociedad y su gobierno -y la legitimidad de este- en consecuencia con la preservación de la libertad individual, queda plasmado en los siguientes términos:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja - con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo, y permanezca tan libre como antes. Tal es el propósito fundamental cuya solución da el contrato social. (109)

El supuesto fundamental del contrato social de Rousseau es la igualdad: cada asociado reconoce y admite todas las cláusulas del contrato, aceptando su subordinación completa a la comunidad que se establece con el contrato, pero recibiendo la seguridad y garantía que la misma situación vale para todos y cada uno de los otros asociados. El pacto social de Rousseau queda sintetizado en su siguiente descripción:

cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la Voluntad General, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. (110)

La voluntad general constituye el concepto innovador creado por Rousseau, y que da un ímpetu renovado a la teoría contractualista clásica. Su importancia radica en que constituye el origen de todo gobierno, y por ende, de todo acto de gobierno. Sobre decir que, por lo anterior, es también primordial -- fuente de legitimidad para todo acto de gobierno. Raul Cardiel Reyes nos explica claramente la idea de Rousseau:

El contrato social crea una entidad nueva de sus miembros, un ser común, una comunidad en una palabra, con alma, espíritu propio, con una voluntad sui generis que se denomina

(108) Idem, p. 131.

(109) Idem, p. 20.

(110) Idem, pp. 21-22.

voluntad general. Esta voluntad es el principio activo, inteligente, ético que da vida a la comunidad y crea los organismos que llamamos sociedad y Estado, como sus instrumentos propios. El contrato es social justamente por la creación de esta entidad de orden social, que absorbe a los individuos, pues ellos se entregan totalmente al entregar su libertad, para volver a nacer como miembros de una comunidad, como súbditos de un poder soberano, como ciudadanos de un Estado. (111)

La voluntad general de Rousseau manifiesta algunas características que la definen como tal, y que es importante enumerar:

- a. La voluntad general constituye la voluntad, que emana del acuerdo, de un ser colectivo; no es, por tanto, la suma de voluntades individuales.
- b. La voluntad general tiene como único propósito el bien común, pues se origina de la concordancia de los intereses de quienes forman una sociedad, por ende es siempre recta y tiende a la utilidad pública.
- c. Todo acuerdo manifestado por la voluntad general es un acto de soberanía inalienable, es decir, las decisiones de la voluntad general no pueden ser emitidas por un representante de ella.
- d. La voluntad es general sólo cuando son tomadas en cuenta todos los votos que la componen, aunque no se llegue precisamente a la unanimidad.
- e. La voluntad general encierra en ello la libertad civil, un tipo distinto a la libertad individual y natural (que sólo se mide por las fuerzas de cada individuo), y se basa en la obediencia de la ley.
- f. Toda declaración de la voluntad de la voluntad general es ley, y a través de este hecho dirige de acuerdo a sus intereses las fuerzas del Estado, el cual se encarga de hacerlas cumplir a través del gobierno y su actividad.
- g. La voluntad general se oculta (pero no deja de existir) cuando dentro del ente colectivo deliberadamente se forman asociaciones o sociedades parciales que pretenden ca

---

(111) Idem. p. xx.

da una conseguir la uniformidad de los votantes de acuerdo a sus intereses particulares. Se formaría así una suma de voluntades. (112)

Por lo anterior podemos sumariamente afirmar que el contrato social constituye el fundamento del cuerpo político que, a través de la voluntad general se manifiesta por medio de leyes, en auténticos actos de soberanía, y para que sean aplicadas sus disposiciones por un gobierno que ha emanado también de su voluntad. Este contrato social no surge sino hasta que se ha formado una conciencia colectiva o nacional que impele a sus fundadores a asociarse y a sentir la necesidad de mantenerse unidos (es decir, de comprenderse en el nacionalismo); pero también el contrato social constituye la fuente que legitima los actos de gobierno, el cual por necesidad o conveniencia actúa sin consultar previamente a la "asamblea" y a su voluntad general. En este caso hablamos, como antes, de consentimiento.

Rousseau, a pesar de su contraposición a la idea del contrato social que tienen Hobbes y Locke, (quienes se apoyan sustancialmente en la idea del consentimiento) llega a admitir la posibilidad de este concepto. Después de dejar claro que un pueblo, a través de un contrato social, no puede prometer su subordinación a un ente ajeno a él, pues esto significaría su desaparición como ente colectivo, llega a afirmar:

Esto no quiere decir que las órdenes de los jefes no puedan ser tenidas como la expresión de la voluntad general, en tanto que el cuerpo soberano, libre para oponerse a ellas, no lo haga. En caso semejante, del silencio general debe presumirse el consentimiento popular. (113)

Esta consideración de Rousseau lo acerca más a la práctica política real del contrato social; es decir, una práctica cotidiana en la que la legitimidad de los actos de gobierno está referida al consentimiento de la "Asamblea Nacional", o sea de los integrantes del cuerpo colectivo soberano, que suscribió el contrato social.

A este respecto, David Hume, en una crítica corrosiva que hizo a la teoría lockiana del contrato social, encuentra argumentos para afirmar el papel real que el consentimiento tiene en la teoría que critica. Parte, en principio, de un argumento histórico, encontrando que nunca ha existido un Esta-

---

(112) *idem*, cfr. pp. 24-39.

(113) *idem*, p. 34.

do, gobierno o autoridad política que efectivamente se haya originado de un "contrato social". Sostiene también que estos gobiernos se han originado realmente de la violencia, ya sea usurpación o conquista, razón por la que nunca fué necesario para estos el recurrir al consentimiento del pueblo para obtener la obediencia. El consentimiento, en este tenor, no es sino un sentimiento de obediencia que se vuelve

tan familiar que la mayoría de los hombres nunca se han preguntado por su origen o causa, no más que sobre el principio de la gravedad de la resistencia o las más universales leyes de la naturaleza.(114)

El pueblo que calla y otorga, o el consentimiento vuelto obediencia por la costumbre, parecen contradecir la utilidad de la idea del contrato social como fundador y legitimador de todo Estado y de sus actos; sin embargo, no hay tal contradicción, sólo se omitió, con miras a la simplificación, una etapa importante en el proceso del contrato social.

Efectivamente, después de establecido el contrato social -o su ficción- le sucede inmediatamente, porque la naturaleza humana y la necesidad social así lo exigen, un sistema normativo que hace concreto aquel contrato y le da solidez. La norma jurídica aceptada como válida por el cuerpo colectivo, y cuya precisión busca prever todo acto que pudiera ocasionar un conflicto entre los asociados, evita el desgaste de convocar a la asamblea constantemente, para tomar las decisiones más simples, y al mismo tiempo propicia que la conducta social se uniforme con el paso del tiempo, haciendo aparecer como obediencia todo consentimiento de las acciones del Estado.

la figura del contrato social es la base de un sistema de convivencia en la que la fuente principal del Derecho, y por tanto de la reglamentación de las relaciones sociales, ya no será, una vez agotada la función fundadora del contrato original, el contrato o acuerdo entre las partes, sino la ley que instaura las relaciones de subordinación.(115)

En la época actual, estamos acudiendo a una nueva reinterpretación del concepto del contrato social, pues aunque sus axiomas fundamentales siguen siendo válidos para la interpretación política, la sustancia del contrato social se desplazado de una relación gobernante-gobernados, a otra relación en que la forma de convivencia sociopolítica se basa ahora en poderosos grupos. La moder

(114) Laski, Harold; Political Thought in England. Locke to Bentham. London 1955, p. 97.cit. pos. López Cámara; op. cit. p. 99.

(115) Bobbio, N.; El futuro de la democracia, p. 104.

na escuela de Turín (de la que son representantes distinguidos Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero), tiene el mérito de haber puesto en la mesa de las discusiones contemporáneas, la necesidad de revisar y reinterpretar pensadores y conceptos clásicos de la teoría política, a la luz de las nuevas relaciones y situaciones actuales. Esta escuela, a través de Bobbio, ha formulado un "neo-contractualismo" que aunque comparte los fundamentos y la lógica de la teoría clásica, presenta sus propias peculiaridades:

Se habla, con una terminología típica de las relaciones de intercambio contrapuestas a las relaciones de dominio, de conflictos que se resuelven mediante convenios, transacciones, negociaciones, compromisos, convenciones, acuerdos y se concluyen, o se auspicia que concluyan en un pacto social respecto a las fuerzas sociales (sindicatos), o en un pacto político en referencia a las fuerzas políticas (partidos), o incluso en un pacto nacional con respecto a la reforma constitucional. (116)

Volviendo a la teoría clásica, retomamos ahora el punto en que la voluntad general se manifiesta a través de actos de soberanía, que no son otra cosa que la ley. Es esta ley, que surge del contrato social y que le da un carácter ininterrumpido y permanente al acuerdo de los asociados, la que legitima los actos del soberano, ya sea este el otro contratante del que hablan Hobbes y Locke, y que concentra en sí las libertades que ceden los otros contratantes; o sea el cuerpo político que por ley designa al detentador de la dirección del gobierno, de acuerdo a la teoría rousseauiana. En cualquier caso, el brazo ejecutivo del Estado está sometido a deberes que ha dictado con anterioridad la voluntad general.

El constitucionalismo recoge substancialmente esta idea de la tradición contractualista, con un agregado decisivo: ta les "deberes" forman parte del sistema normativo, positivo y por lo tanto quedan sujetos a sanciones ya no solamente extrajurídicas. (117)

Es así que la teoría contractualista de Hobbes y Locke ve al contrato social, además de como fuente de legitimidad del poder, también como serio límite a los actos del mismo poder.

El sistema constitucional según el cual el monarca era controlado por las leyes fundamentales y el Parlamento eran - así una forma de gobierno mejor organizada para equilibrar la autoridad política y las libertades individuales. (118)

(116) *Ibid.*, o. 103.

(117) Bovero, M.; "Lugares clásicos..." p. 52.

(118) López Cámara; *op.cit.* p. 87.

Como habíamos visto antes, el contrato social resuelve el dilema de la preservación de las libertades individuales, y de la centralización social del poder político; a la solución de este dilema, precisamente se le identifica con la teoría constitucionalista. Históricamente, el monarquismo absoluto como orientación política

fué seguramente la preponderante durante la primera etapa del pensamiento liberal en Inglaterra, pero como contrapeso ascendente, la teoría constitucionalista, que pretendía preservar la esfera de la libertad individual con la idea contractual - del consentimiento que ello implicaba, fué siguiendo al mismo tiempo un desenvolvimiento gradual hasta adquirir con la revolución puritana, primero, y más tarde con la filosofía política de Locke, sus orientaciones específicas.(119)

La Constitución de un Estado es, pues, la manifestación objetiva de la voluntad general y del contrato social que le da origen. Sin embargo, la voluntad general no termina ahí, ya que tiene necesidad de hacerse concreta, tangible a través de los actos de gobierno o de la actividad del Estado que se encuentran enmarcadas por la misma Constitución y que son atribución específica de la administración pública.

En todo Estado-nación existen dos tipos de Constitución: la Constitución Social y la Constitución Política. La primera se refiere a la resultante de "la actividad del ingenio, de las aptitudes, de las aspiraciones, de los ideales, de la manera de ser individual y colectiva,"<sup>(120)</sup> de una sociedad determinada. Se puede ver así, que esta definición bien podría corresponder a la cultura o incluso parcialmente, a la nación o lo nacional: en todo caso al elemento subjetivo de la nación. La Constitución Social es, por su naturaleza, cambiante y - en permanente transformación. Es un orden social existente sólo en un momento muy preciso de la historia de un país.

La Constitución Política, por otro lado, se

integra por la reglas sobre el fundamento, organización y ejercicio del poder público, las relaciones entre éste y los gobernados, así como las de estos entre sí, y, muy específicamente, la filosofía que guía y que da contenido a los actos de gobernantes y gobernados.(121)

(119) *Idem*, p. 81.

(120) Chanes Nieto, José: "Constitución social, constitución política y administración pública," Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, año xvii, nº 66, octubre-diciembre 1971.

(121) *Idem*.

Existen una serie de relaciones entre las Constitución Social, la Constitución Política y la administración pública que materializa, a través de sus acciones de ambas. El Dr. José Chanes Nieto elabora una clasificación de las constituciones políticas que existen a partir de las relaciones que se pueden dar entre estas y la administración pública: o son conservadoras, caducas, concomitantes, reformistas, revolucionarias o utópicas.

La Constitución Política conservadora pretende mantener el orden de la Constitución Social existente al momento de supramulgación; la caduca es aquella que ha sido rebasada por las transformaciones de la Constitución Social; la concomitante es elaborada con la suficiente flexibilidad para irse adaptando a las transformaciones sociales; la reformista sólo contiene las normas que facilitan la transformación de la sociedad en la medida en que esta lo permita; la revolucionaria es totalmente independiente de la Constitución Social, pues no la refleja sino que busca su sustitución por otra nueva que responda a los ideales, aspiraciones, filosofía política, económica y social de la comunidad; la utópica también es independiente de la sociedad, pero al estar basada en moldes técnicos desligados de la realidad, nacidos de una actitud emocional, conducen al fracaso y la frustración.

De esta caracterización, lo más importante es la existencia de tres tipos bien distinguibles de Constituciones Políticas: la que limita las transformaciones sociales (conservadora), la que se transforma con la sociedad y por lo tanto depende de ella (concomitante) y la que marca las características de un nuevo orden social por alcanzar, creando los instrumentos necesarios para transformar la Constitución Social (revolucionaria).

En este sentido, el nuevo orden social al que se aspira con una Constitución Política revolucionaria, correspondería a los grandes lineamientos del Proyecto Nacional, siendo la Constitución Política sólo el instrumento para su realización.

El hecho de que, a nivel internacional --y según Chanes Nieto-- sean ya muy parecidas las Constituciones Políticas de diversas naciones, demuestra que estas guardan cierta independencia respecto de sus propias Constituciones Sociales. Esto es, que no necesariamente la Constitución Social determina el contenido de la Política, dejando abierta la posibilidad para que esta sea interpretada como un plan social, instrumento del Proyecto Nacional.

Ahora de manera sumaria, la Constitución Política contiene el nuevo orden social por alcanzar (Proyecto Nacional), y establece las instituciones (adminis-





Lo importante aquí, es cómo son realizadas las decisiones de la voluntad general, a través de qué medios y con qué herramientas. Para nosotros ya es claro que esta realización se lleva a cabo a través de la imposición; es decir por medio del derecho del Estado para emplear la coerción cuando de realizar un cometido público se trata.

Como veíamos al inicio de este capítulo, los modernos Estados-nación no limitan su carácter impositivo únicamente al ejercicio de la justicia, sino que ahora la imposición de la decisión estatal se manifiesta prácticamente en toda la actividad del Estado, sustancialmente aquella actividad directamente relacionada con la atención de las demandas de la comunidad. Sin embargo la imposiciones de las decisiones estatales, a través de su actividad, no está libre de obstáculos que provienen precisamente del medio ambiente que lo circunda, por lo que tiende a dificultarse la actividad, y en consecuencia a hacerse necesaria la coerción.

El Estado, entonces, tiene que conocer y disponer de los medios que le son particulares, para conseguir la eficacia en su actividad, es decir, conseguir la imposición de sus decisiones. Esto así, porque siendo los actos y actividad del Estado provenientes de un ente colectivo, entrará inevitablemente en conflicto con intereses particulares. La superación de estos intereses particulares requiere de toda una tecnología del poder, cuya legítima utilización sólo corresponde al Estado.

La terquedad de la realidad política y social circundante al Estado, ha obligado históricamente a sistematizar -o a intentarlo al menos- el conocimiento de los "caminos" para la realización del Estado. Este conocimiento sistematizado no ha tenido otro propósito que el de conservar -como a un organismo vivo- al propio Estado que reclama su autonomía como ente social soberano.

Se le encomienda al Estado activo, de esta manera, un propósito al ser creado por la voluntad general, la misma que le instruye y define objetivos. Pero para realizarlos, este organismo ejecutivo debe consolidarse como autónomo y soberano respecto a cualquier otra corporación, así como debe establecer de facto todo un sistema técnico consuetudinario que le permita conseguir sus objetivos de interés público.

El Estado entonces se hace objetivo, dejando de ser mera idea proveniente de la voluntad general. Adquiere vida en un organismo administrativo y ejecutivo; siente por ello un "instinto de conservación" a la vez que percibe los gran

des propósitos que le han creado. Históricamente, durante la época de la Europa absolutista,

este proceso de objetivización del Estado tuvo como sujeto - histórico-político a los miembros de la burocracia estatal, que tienden a sentirse tan portadores de la idea del Estado como el mismo rey, y cuyos estratos superiores incluso están efectivamente dispuestos a asumir prácticamente la defensa - de los intereses del Estado frente a un rey incapaz, inconstante o frívolo, pues la idea de la razón o de los intereses del Estado, de la actuación con apego a la lógica de éste, - corría tan naturalmente como la sangre por las venas de hombres como Richelieu, el Conde-Duque de Olivares, Kaunitz, Choiseaul o Metternich, el último gran político en el que vive plenamente el ethos de la razón de Estado.(122)

Si se ha podido llegar a una situación como la antes descrita, es porque - ya a partir de Maquiavelo se comienza a sistematizar en un "logos" muy particular, el conocimiento sobre los medios y recursos políticos del Estado para convertirse y para conservar el poder los soberanos. A este logos se la ha llamado razón de Estado.

La razón de Estado se ha conceptualizado de múltiples maneras desde su creación, y en varias latitudes. Originalmente ha sido observada como una tecnología del poder, es decir como un conjunto de técnicas para la conservación del poder en el Estado. De esta opinión ha sido Ferrari:

la razón de Estado implica la enseñanza de las distancias, intervalos, retornos, ritmos y espacios ligados al arte del gobierno (...) la razón de Estado es un conocimiento aplicado que facilita el ejercicio del poder para producir resultados óptimos.(123)

A partir de esta idea de la razón de Estado que la identifica como una tecnología del poder, es fácil llegar a la concepción de la misma emparentada con la ciencia administrativa, como lo ha hecho Schmit, para quien la razón de Estado "supone frecuencia de funcionamiento, capacidad técnica y elevada eficiencia política y administrativa."(124)

Existe otra interpretación más completa sobre la razón de Estado. En esta corriente de interpretación, se conjugan el carácter de logos técnico que implica el concepto histórico, con una concepción ética que le concibe y reconoce existencia de valores y normas propias al Estado.

Meinecke, para quien la razón de Estado "es el conocimiento de las formas y mecanismos del ejercicio del poder dentro de los marcos de los intereses ob-

(122) García-Pelayo, Manuel; "Estudio preliminar: la idea de la razón de Estado", en La razón de Estado y otros escritos, Botero, Giovanni; Universidad Central de Venezuela, Caracas 1962; p. 52.

(123) Ferrari, J. Histoire de la raison d'Etat, Michel Levy Freres Libraires-éditeurs, Paris 1868; cit. pos. Guerrero, Omar; "Notas sobre la teoría de la razón de Estado." Ciencia, vol. 40, nº 1, marzo 1989, México. p. 37.

(124) Cfr. Schmit, K. "La dictadura", Revista de Occidente, Madrid 1868, cit. pos.

jetivos del Estado,"(125) ha concebido a este concepto en el marco del Ser, pero también del Deber Ser, es decir le reconoce un carácter histórico pero también le supone otro carácter filosófico. Introduce, en suma, la idea de valores —eso sí, propios del Estado y de su necesidad de poder— en la idea de la razón de Estado.

Esta doble naturaleza filosófico-histórica se desprende de la necesaria -- coincidencia entre el "provecho" del Estado, con el "provecho" del soberano.

"siempre hay un medio idóneo y por tanto una razón de Estado" ideal que debe ser buscada y encontrada por el político, que debe "descubrir el secreto de la verdadera razón de Estado - del Estado en cuestión". En la razón de Estado, agrega Meinecke, hay una relación entre el fin y el valor. "El político hace realidad determinados fines y determinados valores."(126)

Es, pues, esta concepción que busca la efectiva realización de los fines superiores del Estado, en el marco de una ética que le es propia como ente autónomo respecto de la sociedad. Ciertamente este se desprende, en su época renacentista, de la pesada carga de la filosofía y, sobre todo, de la moral; pero establece su propia "filosofía" al aceptar como "buenos" sólo sus valores. La teoría política que surge en la época de Maquiavelo, conjuga estos dos aspectos del logros del Estado:

nada tiene de extraño que se constituyera una teoría política autónoma de la filosofía que, por un lado, pretendía aclarar las formas y los fines del Estado y, por otro lado, lograr una técnica de la acción política que, supuesta su aceptación, pudiera aplicarse tanto a un fin como a otro, pues la técnica es, por definición, neutral.(127)

En el camino hacia su propia autonomía y soberanía, el Estado ha tenido - que separarse claramente y/o someter a otras corporaciones que, históricamente, le han disputado el control político de la sociedad. De entre estas corporaciones, las Iglesias han sido las más tenaces competidoras. No es por casualidad -una vez vistas las implicaciones de la razón de Estado- que la Iglesia haya - sido el primer ente del cual el Estado luchara por liberarse, pues esta institución tiene un mayor peso en la creación de valores filosóficos y morales, los cuales busca aplicar a todos los ámbitos de la actividad humana: función que - obstaculiza la conservación del poder por parte del Estado. Sin embargo es interesante hacer notar que la acuñación del concepto razón de Estado, ocurriría en un momento histórico fundamentalmente religioso: la Contrarreforma en la Europa del siglo XVII.

Guerrero, Omar; "Notas sobre la..."

(125) Cfr. Meinecke, F.; La idea de la razón de Estado en la edad moderna, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1959, cit. pos. Guerrero, Omar; "Notas sobre la..." p. 37.

(126) Guerrero, Omar. "Notas sobre la..." p. 36.

En esta época en que Europa es partícipe de una confrontación despiada entre doctrinas religiosas -llamadas también "confesiones"- y en donde era frecuente que cada confesión tuviera entre sus fieles a todos los súbditos de un reino, o incluso de varios reinos, se traspasa el conflicto al terreno político, pues - cada Estado defendería la doctrina religiosa predominante entre sus fronteras. - Estas circunstancias de confrontación vital, desempeñó la función de acicate a - la sistematización del conocimiento, por parte del Estado, de los medios con que contaba para su defensa y conservación; es decir, se dió auge al estudio de la - razón de Estado. Una razón consecuente, es comprensible:

para mantener la religión es preciso mantener el reino y este tiene una propia lógica que puede entrar en oposición con el logos religioso; para que el rey salve su alma es preciso que salve su reino, pero una y otra salvación pueden contradecirse. (128)

Por esta situación, la razón de Estado como plena conciencia de este último sobre su calidad soberana, se ha desarrollado históricamente como contrapunto a las corporaciones religiosas.

El hecho de que a partir de la toma de conciencia de sí mismo por parte del Estado, diriga su actividad por una razón que le es particular sólo a él, no implica que sus actos sean incalificables o fuera de todo juicio. Más bien significa que ahora posee una ética propia que guía su actividad y en la cual se autolimita, en apego a sus elevados propósitos con miras al bien común, o - también limitado por el entorno social que actúa como su medio ambiente. El - caso es que para que un acto público sea calificado dentro de la categoría de la razón de Estado, debe reunir ciertos "requisitos" que dicen mucho sobre la conformación de aquella "ética específica":

tales medidas de razón de Estado tenían como supuesto el caso excepcional y de necesidad extrema, requisitos exigidos muy pronto por la literatura de la razón de Estado. Ya en la definición de Ammirato (...), está implícito el caso excepcional, y es un escritor posterior, Connonneri (1614), es mucho más - explícito estableciendo que en los actos de razón de Estado - han de darse cuatro condiciones: su necesidad absoluta, exce - so de otros derechos, utilidad pública y que el acto no pueda ser imputado a otro motivo que a la razón de Estado. (129)

(127) García-Pelayo; op. cit. p. 34.

(128) *Idem*, p. 38. El mismo autor ofrece un par de ejemplos históricos muy esclarecedores sobre este punto: "Se dice que Felipe II respondió en una ocasión: prefiero perder todos mis reinos a reinar sobre herejes; anteponiendo así el valor confesional al valor político, pero ello no impidió que, previa consulta a sus teólogos, ordenara, para servir al Estado, sustento de la confesión católica, actos como la ejecución secreta del barón de Montigny en un calabozo de Salamanca, o la muerte de Escobedo, o la ejecución de Don Juan de Lanuza, Justicia Mayor de Aragón, no por el infeliz Don Juan, sino por que,

Si bien es cierto que son válidos esos requisitos generales establecidos - por Cannonieri, también es verdad que cada Estado, de acuerdo a su propio desarrollo histórico, encontrará sus propios requisitos a cubrir, sus propios requisitos para respetarse a sí mismo como Estado completo y soberano.

El carácter de justificación última o esencial para los actos de gobierno, que posee la razón de Estado, proviene precisamente de aquel supuesto fundamental del "caso excepcional y de necesidad extrema". Para comprender este criterio, es preciso recordar que la tecnología del poder que implica la razón de Estado, tiene como propósito de aplicación el de allanar el camino a la actividad del propio Estado; es decir, busca superar aquellos obstáculos excepcionales que surgen en el medio ambiente que circunda a la actividad pública, y que impiden su cotidiana marcha.

Es, pues, obvio que la razón de Estado no se refiere a toda la actividad - pública, sino sólo a aquellos actos que por afectar los intereses particulares encuentran justificación en el hecho de que pretenden un bien colectivo y, por lo tanto, más elevado. De esta manera, la razón de Estado es

un derecho de necesidad y de excepción, un *ius-ex-orbitante* consistente en excepciones, restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogatoria de la ley general (...). La razón de Estado queda así encuadrada en el mundo del derecho como una facultad jurídica extraordinaria, inherente a la soberanía, para frente a situaciones excepcionales y que, en razón de la utilidad pública o de la salvación de la República -de acuerdo al principio jurídico-político *salus populi suprema lex est-* actúa contra el derecho común al tiempo que constituye su supuesto, ya que, para que exista un orden jurídico-político, es preciso que exista el Estado y la existencia del Estado tiene su propia lógica. (130)

La idea de la razón de Estado parece limitar mucho las circunstancias bajo las cuales puede aplicarse. Así, un ámbito donde inequívocamente se aplica tal concepto es en el de las relaciones exteriores, donde abundan los "casos de - excepción" en la misma proporción en que es frágil y esquivo el derecho internacional. Sin embargo, también encontramos aplicada a la razón de Estado en la política interior, en aquellos "casos excepcionales" que amenazan la existencia del "modo de ser democrático y liberal", o la existencia misma del Estado; en todo caso a las situaciones sociopolíticas extremadamente agresivas y de - por sí conflictivas, originadas por entes sociales u organismos con intereses particulares por naturaleza. (131)

---

como decía el conde de Luna, testigo de excepción de los acontecimientos, no se trataba tanto de cortar la cabeza de Lanuza cuanto de depositar en ella el cargo de Justicia de Aragón, refugio de poderes históricamente reaccionarios y enemigos del centralismo estatal requerido para el mejor éxito de la empresa confesional." p. 40

Si suponemo que todo caso excepcional que requiera de la aplicación de la razón de Estado, es de suyo peligroso y por lo tanto es un problema público de dimensiones importantes, entonces también debemos suponer que las medidas que la razón de Estado eliga para solucionar aquel problema también tendrán una magnitud importante. Si aquel problema es siniestro, pues tanto o más deberá ser el acto del Estado que le corresponda. En otras palabras, la solución podría llevar una cadena interminable de calificativos negativos si se tuviera la costumbre de calificar tales actos con criterios morales.

De ahí que, históricamente, se haya sentido la necesidad de mantener en secreto el conocimiento de cierta tecnología implícita en la razón de Estado. Un ejemplo muy notable lo constituye la obra de Clapmarius (1605), quien entendía la razón de Estado como un *ius dominationis* dentro del cual encontraba

los *Arcana rerum publicarum*, es decir, las más íntimas y ocultas razones o las abstrusas y válidas para asegurar la estabilidad de la construcción del Estado y la seguridad del que ejerce el poder, neutralizando las sediciones orientadas a remover la República. (132)

El mismo Clapmarius divide sus arcana en dos grandes grupos: los *Arcana imperii*, que tienen por función la preservación de la Constitución; y los *Arcana dominationis* propiamente, que pretenden consolidar al que posee el poder. Vienen después una serie de divisiones de estos conocimientos velados, y de sus múltiples combinaciones surgen Arcanas muy interesantes: *Arcana aristocratica contra plebem*, *Arcana aristocratica contra regnum*, *Arcana regia sive imperii contra plebem*, *Arcana regia sive imperii contra patricius*, etc. (133)

La aplicación más clara de esta idea de los Arcana, o conocimientos secretos, se hallaba en el manejo de la opinión pública. La importancia de este factor en particular era reconocida ya desde la época de Maquiavelo, cuando se aceptaba como canon el criterio de la "buena reputación" del príncipe, pues se sabía que en política puede llegar a ser más importante el parecer ser, que el ser realmente. En este tenor, los Arcana de Clapmarius se acoplaban perfectamente a la imagen que los tratadistas de la época tenían sobre la opinión pública, en la cual reconocían cierta dosis de "estupidez"; de esta manera, los Arcana se interpretaban como "medios de dominación necesariamente ocultos, ya que consisten principalmente en fraudes, simulacros y engaños que tengan a la gente contenta y hasta engañada, y abstenida de acudir a las armas, tumultos y sediciones." (134)

(129) Cfr. García-Pelayo; op.cit. p. 100

(130) Idem, pp. 48-49.

(131) Idem, pp. 56-57.

(132) Cfr. Clapmarius; *De arcanis rerum publicarum* lib.I cap. VIII, p.19. Amsterdam 1641, cit. pos. García-Pelayo, op. cit. p. 44.

A través de esta tecnología del poder, el Estado busca superar los obstáculos excepcionales que su medio ambiente engendra, para impedir la actividad cotidiana del mismo organismo estatal, encaminada esta al apoyo y al logro de propósitos ligados al bien común. En esencia es esta la idea de la razón de Estado; allanar el camino para que se conserve ininterrumpida la actividad del Estado.

Históricamente, la idea de la razón de Estado fué evolucionando, centuándose en ese carácter de sistema tecnológico del poder, y por consecuencia convirtiéndose en una ética fría y calculada;

Resultado de la presencia de la mesurada razón de Estado en la vida política fué la llamada "política de gabinete" del Alto Absolutismo, política sine ire et studio, meticulosa, -calculadora de los planos políticos, cuidadosa fijadora de los fines y evaluadora de los medios y que, tendiendo a ignorar todo factor cualitativo y emocional, dispone de los pequeños Estados e incluso de grandes naciones (como Polonia) para su anexión o reparto entre las grandes potencias si lo considera necesario para mantener el "equilibrio europeo". (135)

La razón de Estado, en suma, es la vía de acceso del organismo estatal a la expansión de su actividad en todo el ámbito social, persiguiendo siempre el bien común, a través de sus instituciones administrativas que extienden sus conexiones en cada nudo de la red social. De esta manera, la actividad estatal -expansiva que comprende la idea de la razón de Estado, se manifiesta en los organismos de la administración pública, pero especialmente en los organismos públicos descentralizados y centralizados, figuras administrativas estas que coinciden con la condición de excepcionalidad que exige la razón de Estado.

Es necesario apuntar aquí, que el propósito último de la razón de Estado -la conservación y mantenimiento del propio Estado- está indisolublemente ligado a la perpetuación y desarrollo de la sociedad civil. Por ende, las relaciones sociales administrativas adquieren una importancia innegable, como materia propia de la administración interna. De cualquier manera, el Estado perseguirá siempre el desarrollo de esos individuos, elementos constitutivos de la sociedad, pues la perpetuación de ellos garantiza la perpetuación del Estado.

la relación Estado-sociedad no implica solamente el dominio y la tutela del primero sobre la segunda. Es, igualmente, la necesidad insalvable que tiene el Estado de realizar su fina

[133] Idem.

[134] García-Pelajo, op. cit. pp. 45-46.

[135] Guerrero, Omar; "Notas sobre la..." pp. 138-189.

lidad en ese gran escenario de su actividad: la sociedad civil, donde se encuentra su razón de ser, lo que supedita la existencia en sí del propio Estado. Sólo en la medida en que el Estado desenvuelve las facultades y las fuerzas de la sociedad civil, garantiza la realización de sus fines y por tanto su propia existencia. (136)

La razón de Estado busca, pues, la conservación del Estado como organismo político a través de la conservación de su poder o dominio sobre los gobernados. Esta conservación se traduce en el hecho de dotarse a sí mismo de fuerzas y poderes, de sumarse potencias y capacidades, y de expandir todas ellas en la medida en que le sea posible y suficiente para garantizar su propia conservación.

La razón de Estado, en este sentido, se construye a partir del poder, la dominación y el gobierno sobre los hombres:

La trama de la razón de Estado consiste en gobernar de modo tal que, la dominación política sea ejercida para proteger y ampliar el poder del propio Estado. La dominación política consiste en la superioridad que se tiene sobre los hombres y las cosas y es manifestación del poder estatal que se traduce en decisiones y actos que permiten materializar su voluntad a través de la función de gobierno. (137)

La conservación del Estado se resume en la dominación política de sus gobernantes. La razón de Estado nos permite contemplar esta faceta de la actividad estatal, y apreciar en su correcta dimensión la necesidad de la dominación política:

Esta se concreta como conjunto de prácticas entretajadas que permite que los recursos técnicos, militares, instrumentales y legales del Estado se utilicen para asegurar con eficacia la retención del poder. Además, la dominación política, elemento imperceptible entre quienes gobiernan y sus gobernados, permite que las relaciones de poder sean afianzadas en provecho del Estado.

En una sociedad, como todas, en que el propósito de numerosas organizaciones sociales y políticas consiste en hecerse de poder, la contienda por conseguirlo y conservarlo no consiente la piedad o el altruismo. Exige visiones polarizadas puesto que el poder que no se ejerce se pierde. Es en este sentido que debe hablarse de enemigo o contendientes del Estado.

(136) Idem. p. 219.

(137) Uvalle Berrones, Ricardo; La teoría de la razón de Estado y la administración pública, tesis doctoral, UNAM, México 1991, p. xv



... la razón de Estado permite ganar terreno frente a los rivales, permite, además, que el Estado pueda sobrevivir gobernando, lo cual significa que sabe ejercer la dominación política. La dominación que consiste en que la voluntad y los mandamientos del Estado sean obedecidos, se impone con los fundamentos de la legitimidad, la cual da cuerpo político a la sociedad teniendo como centro de referencia a la razón de Estado. (138)

La imposición de la voluntad estatal, que atiende siempre al bien común, - debe enfrentar una diversidad enorme de situaciones que ponen a prueba la eficacia de su dominación política.

El poder estatal es, desde la razón de Estado, el fin último que hay que refrendar y poner a salvo de luchas, confrontaciones bélicas, armisticios de paz, intentos de invasión, intentos de sedición y conspiración. Es la razón de Estado, una tecnología que articula los hilos del poder, de modo tal, que cuando gobierna, se haga valer con eficacia la voluntad estatal. (139)

Una tarea importante que plantea la razón de Estado, se refiere a la que se desprende de la actividad de las fuerzas sociales, que adquieren un sentido político por el Estado. La razón de Estado como lo ha dicho el Dr. Ricardo Uvalle, "contempla la composición de las diversas fuerzas que integran las relaciones de poder,"<sup>(140)</sup> pues su conocimiento reviste un carácter vital desde el momento en que el Estado está obligado a identificar, en ellas, aliados o enemigos. - El dominio o poder estatal está profundamente influido por la actividad y composición de estas fuerzas, pues de esta manera se marca la dirección que tomará la actividad política del Estado; los pesos que debe equilibrar en la balanza del poder.

Se entiende, entonces, que la directriz que marca la razón de Estado, respecto a las fuerzas políticas de la sociedad, consiste en construir contrapesos a la influencia de estas. Su equilibrio y nulificación conviene al Estado, pues garantiza la conservación de este.

La estabilidad de un sistema político, a la luz de la razón de Estado, tiene su fuente en la conservación del organismo estatal sin amenazas a la efectividad de su dominio; tiene su origen, por tanto, en el equilibrio artificial de las fuerzas políticas, logrado por el propio Estado.

... la dominación política al quedar consagrada en las cons-

(138) Idem, p. xxxiv.

(139) Idem, p. 502.

(140) Idem, p. vi.

tituciones, denota que las técnicas y las tecnologías que hacen posible la estabilidad y la seguridad del Estado, son salvaguardadas al dotarlo de atribuciones que tiran a la eliminación de sediciones, conspiraciones y tentativas de golpe de Estado. (141)

Esta función de conservación del Estado y la estabilidad del sistema político, que prescribe la razón de Estado, se ejerce a través de instituciones políticas cuyo sentido o dirección está marcada precisamente por esos factores que conforman a la razón de Estado. Es claro, entonces, que "la razón de Estado da sentido a las instituciones del Estado. Es, por tanto, el centro de gravedad de las acciones políticas." (142)

Resulta muy interesante constatar que, con la evolución del conjunto de conocimientos que constituyen la razón de Estado, estos se han diferenciado, algunos cobrando extraordinaria importancia y especializado. El aspecto más importante de la razón de Estado que, en este sentido, se ha desarrollado, se refiere a las instituciones políticas que conforman al Estado y, aún especializando más el conocimiento, sobre todo los partidos políticos.

De esta manera, la teoría de la institucionalización y la organización que han tomado la importancia política que, antaño y parcialmente, correspondía a la razón de Estado. Si antiguamente se buscaba, en el conocimiento político, la conservación del Estado y el ensanchamiento de sus fuerzas, ahora a esto mismo se le llama buscar "la estabilidad del sistema político". Pero, como ya hemos visto un poco antes, esta estabilidad implica, en todo caso, la inexcusable conservación del organismo estatal y la inaplazable expansión de sus recursos y medios. Estabilidad política y conservación del Estado son, pues, conceptos que describen la misma pretensión: el cultivo del poder estatal.

Samuel P. Huntington<sup>(143)</sup> ha encontrado que la estabilidad política de una comunidad depende de la movilidad de las fuerzas sociales que la integran, y de sus instituciones políticas. El acelerado dinamismo de aquellas, y la debilidad de estas, producen consecuentemente inestabilidad en el sistema político.

Para Huntington, una organización o procedimiento políticos consisten en "un dispositivo para mantener el orden, resolver discusiones, elegir líderes dotados de autoridad, y de este modo promover la comunidad entre dos o más fuerzas sociales." (144) En este sentido, se puede entender que la estabilidad de un sis

(141) Idem, p. 509.

(142) Idea, p. 509.

(143) Huntington, Samuel P.: El orden político en las sociedades en cambio. Países, Buenos Aires.

(144) Idem, p. 20.

toma político está sustancialmente ligada a la posibilidad de coexistencia de varias fuerzas sociales, las que evitarían que sus diferencias y confrontaciones alcanzaran un punto en que la extinción de una sea condición de existencia de otra. A esto le llama Huntington comunidad política. Ahora bien, conforme aumenta en una comunidad política dada, la complejidad en la actividad política - de las fuerzas sociales que la componen, se va haciendo necesaria la formación de instituciones políticas que "atemperen, moderen y reorienten" el poder de aquellas fuerzas. Así, se llega fácilmente a la conclusión de que:

En una sociedad compleja, la comunidad política depende, pues, de las organizaciones y procedimientos políticos. A su vez, esa fuerza está subordinada al alcance del apoyo con que cuentan unos y otros, y a su nivel de institucionalización.(145)

El factor fundamental de la estabilidad de un sistema político reside, entonces, en las instituciones políticas, las cuales son mayoritariamente estatales o, de acuerdo a la razón de Estado, debieran serlo todas. Estas instituciones surgen, de manera "natural" e histórica, a partir de las relaciones y desacuerdos entre fuerzas sociales, y como consecuencia también del desarrollo de la organización y procedimientos políticos, desarrollo éste motivado también por la complejificación de las relaciones entre fuerzas sociales. Huntington ha definido a las instituciones como "pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas,"(146) en tanto que la institucionalización la encuentra como "el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos."(147) De manera general puede decirse que la institucionalización se refiere a la adaptación y/o creación de instituciones acordes al desarrollo de las fuerzas sociales, con el propósito de encauzar su actividad política y conservar la estabilidad del sistema político en un marco de comunidad y convivencia política.

Es evidente que la institucionalización varía de organización a organización, y de sociedad a sociedad. Se puede interpretar, también, a la, institucionalización como un indicador de la capacidad de un sistema político para conservarse a sí mismo. Huntington ha establecido algunos factores que determinan y componen - el nivel de institucionalización en un sistema político.

1. Adaptabilidad; una institución es más efectiva cuanto mejor se adapte a las fuerzas sociales del sistema. A su vez,

---

(145) Iden, p. 22.

(146) Iden, p. 22.

(147) Iden, p. 23.

esta adecuada adaptabilidad depende de la antigüedad de la institución (cuanto más antigua más capaz de adaptarse a nuevas circunstancias), y de la frecuencia con que surgan nuevos problemas a resolver en su medio ambiente. (148)

2. Complejidad; "la complejidad puede significar tanto la multiplicación de subunidades organizativas, como la diferenciación de varios tipos de esas subunidades." (149) La razón o propósito de esta complejidad radica en el hecho de que el sistema con instituciones diversas y especializadas, puede hacer frente de manera eficaz a un número igual o mayor de problemas distintos.
3. Autonomía; las instituciones que corresponden a una comunidad política compleja, requieren para su eficaz funcionamiento de una completa independencia respecto de las fuerzas sociales, de manera que éstas no impongan sus intereses particulares en la dirección de la actividad de las instituciones. (150)
4. Coherencia; finalmente, esta característica se refiere a la concordancia y unidad de criterio que deben normar la actividad, organización y procedimientos internos de toda institución. "Una organización efectiva requiere por lo menos un consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales del grupo y acerca de los procedimientos para resolver las disputas que se suscitan dentro de ello." (151)

Resulta muy clara la relación existente entre esta teoría de la institucionalización y la razón de Estado. No sólo en cuanto a funciones, pues en las comunidades complejas el Estado se conserva a sí mismo a través de la eficacia de la actividad de sus instituciones políticas; sino también en cuanto a propósitos u objetivos. En el aspecto de intereses, Huntington es muy explícito al afirmar -- que "el interés institucional coincide con el interés público. El poder de la presidencia es identificado con el bien del Estado." (152) En efecto, la conservación de las instituciones conserva de igual manera al Estado.

(148) *Idem*, cfr. pp. 23-27.

(149) *Idem*, p. 27.

(150) *Idem*, cfr. pp. 29-31.

(151) *Idem*, p. 31.

(152) *Idem*, p. 35.

La conservación del Estado no se garantiza, exclusivamente, equilibrando - fuerzas políticas, sometiendo y controlando enemigos. Parte muy importante en ese mantenimiento del Estado, lo tiene el fortalecimiento y expansión del propio organismo estatal. Este fortalecimiento que garantiza la vida permanente - del Estado, se apoya en la materia que da vida al propio organismo estatal: la sociedad. Por ello aquel busca el desarrollo y crecimiento de ésta, pues al for mar parte la sociedad del Estado, su vida garantiza la de éste.

De manera alterna a la tecnología del poder que supone la razón de Estado, existe otra tecnología del poder que persigue, precisamente, el fortalecimiento del Estado a partir del desarrollo de la sociedad: las prácticas de policía. Para ésta, es el bienestar, desarrollo y felicidad del individuo el motivo de - toda actividad institucional, pues esto aumenta el provecho del Estado.

En este sentido, la ciencia de la policía es una concepción - de la vida social que acompañada de los medios de ejecución - que le son inherentes, se encarga de dotar y asegurar la vida óptima de los individuos para que el Estado sea próspero.(153)

El fin último de las prácticas de policía, reside en el fortalecimiento del Estado; toda capacidad social que sea útil a este fin, será digna de las consideraciones de la ciencia de la policía, y será por tanto desarrollada a través de la actividad del Estado. En términos un poco más "descarnados", Juan Enrique von Justi, el gran teórico de la ciencia de la policía en el siglo XVIII, ha di cho que el propósito de ésta

... es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de - sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, procura a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos. (154)

Las prácticas de la ciencia de la policía que pretenden este desarrollo del individuo en sociedad, se fundamentan en actividades y estructuras administrati vas eficaces. La administración del Estado, la administración pública, es pues el instrumento de la ciencia de la policía.

La policía es la actividad administrativa del Estado, lo cual significa que el modo de hacer plasmar en la vida social la - presencia del Estado, es lo que hoy día se denomina adminis- tración pública. Entonces la policía es la manifestación admi- nistrativa que el Estado asume para dar cumplimiento a los co metidos que lo benefician, beneficiando a la sociedad.(155)

(153) Uvalle Berrones, op.cit. p. 389.

(154) Gouttlobs de Justi, Juan Enrique; Elementos generales de policía, 1784, p. xii; cft. pos. Uvalle Berrones, op cit. pp. 391-392.

(155) Uvalle Berrones, op. cit. p. 394.

Entendida así, la administración pública (como policía) se crea con el interés del Estado por fortalecerse, expandirse y desarrollarse. Se le concibe, en este sentido, como una tecnología del poder que se responsabiliza de resolver cuatro preocupaciones fundamentales para la existencia del Estado:

1. Cuáles son sus verdaderas fuerzas;
2. cómo pueden incrementarse;
3. sobre qué cimientos puede lograrse tal incremento; y
4. qué resultados pueden esperarse.(156)

Las prácticas de policía no son independientes de las necesidades políticas del Estado, por más que su principal preocupación sea el bienestar de los individuos en la sociedad. También obedecen y persiguen (como la tecnología del poder contenida en la razón de Estado) propósitos políticos de control y dominación, aunque por otras vías. Aún más, la policía también debe interpretarse como

poder constructivo y productivo del Estado, la dominación política bajo postulados de racionalidad que tienen como propósito desarrollar los elementos constitutivos de la vida del hombre, mejorando al Estado como institución histórica, no formal.(157)

Aunque de manera indirecta, la ciencia de la policía también participa en el control político de la sociedad, pues es su responsabilidad el mantener a esta en condiciones de bienestar, estabilidad y justicia social necesarias para evitar la ingobernabilidad. Tiene, por tanto, un carácter preventivo y positivo -- con relación a ésta responsabilidad política. Es preventiva, porque para evitar levantamientos, desórdenes o inestabilidad política, debe proporcionar a la sociedad mejores condiciones de vida y convivencia, a través de la multiplicación de fuerzas productivas que generen mayor riqueza, y asegurando la buena distribución social de ésta con la intervención de la actividad administrativa del Estado.

Pero también es positiva, pues al señalarse como objetivos el bienestar y - el desarrollo de la vida del ser humano, legitima su existencia el Estado, y su actividad con sus cometidos públicos. (158)

La administración pública, a la luz de su esencia de policía, no puede ser entendida sólo como un conjunto de unidades administrativas, cuya utilidad reside en la gestión mecánica y desinteresada de solicitudes, demandas y necesi-

(156) *Ibidem*, pp. 400-401.

(157) Uvalle Berrones, Ricardo; "Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía", Cuadernos Universitarios, nº 4, mayo 1990, Universidad Autónoma de Baja California Sur, p. 33.

(158) Uvalle Berrones, La teoría de la razón de Estado..., p. 403.

dades ciudadanas. Tiene, por el contrario, una profunda impronta de humanismo en los criterios que la guían, y que la alejan de una práctica gerencial. Esta administración pública se construye sobre la base de

la armonización de las prácticas administrativas entendidas no como meros procesos de gestión, sino como potencias que permiten desarrollar las fuerzas de la sociedad para desarrollar y conservar mejor la vida del Estado.(159)

Por toda la estructura institucional que conforma a la administración pública, fluyen constantemente decisiones, actos y actividades políticas, pues toda su actividad tiende al desarrollo de fuerzas sociales activas. Sin embargo, no es propósito de esta administración el actuar como una institución política, por más que puede colaborar en cometidos políticos de control sobre grupos sociales. Existe una clara diferencia entre las funciones esenciales de la administración pública (en su acepción de policía) como tecnología del poder, y la razón de Estado, vista esta también como tecnología del poder pero para el control y equilibrio de fuerzas.

Ya Juan Enrique von Justi, gran sistematizador de la ciencia de la policía, encontraba profundas diferencias entre ésta y la política. Este pensador entendía a la política persiguiendo como propósito

la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro y es su principal ocupación instruirse de la conducta de las acciones de los objetos, e intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman y tomar las medidas necesarias para prevenirlos.(160)

Por otra parte, Justi estudia a la ciencia de la policía, y a sus prácticas como servidoras del propósito de "asegurar la felicidad del Estado", procurando a sus habitantes todo lo necesario para su sano desarrollo.

El Dr. Ricardo Uvalle ha afirmado, con gran razón, que "los hilos de la dominación política encuentran en la ciencia de la policía y la razón de Estado dos modos de afianzarlos."<sup>(161)</sup> El entiende a la policía como una articulación de fuerzas sociales positivas, en tanto que la razón de Estado comprende a las fuerzas negativas. Si la primer articulación obedece a la necesidad de conseguir prosperidad y felicidad, la segunda pretende la defensa sobre los enemigos internos que el Estado puede tener.<sup>(162)</sup> Mientras la policía tiene un dina-

(159) Uvalle Berrones, "Origen, cobertura y..." p. 24.

(160) Von Justi, op. cit. p. xii; cit. pos. Uvalle Berrones, "Origen, cobertura y...", p. 30.

(161) Uvalle Berrones, La teoría de la razón de Estado..., p. 400.

(162) Idem, p. 400.

mismo particular cuyo sentido positivo se basa en la productividad y la creación, la razón de Estado posee un dinamismo que pretende el salvaguardar y -- proteger.

Si la razón de Estado es una tecnología que enseña cómo utilizar la contundencia del poder estatal atendiendo al principio vital de la conservación, la ciencia de la policía es la tecnología que orienta cómo la salud y el vigor del Estado dependen de la existencia de una sociedad fuerte.(163)

Ambas son tecnologías del poder, que se guían por la conservación y fortalecimiento del dominio estatal sobre la sociedad, pero se apoyan en fundamentos muy distintos entre sí:

Como tecnología que desenvuelve las fuerzas negativas del Estado, la razón de Estado tiene dos caracteres que la distinguen ante la ciencia de la policía, a saber: ganar atendiendo al principio de que en política lo que no se gana se pierde y que, el fin justifica los medios, teniendo como -- plataforma que la amoralidad y la secularización de la política, acredita la retención fría, calculada y decidida del poder.(164)

Esta diferencia sustancial, es fácilmente comprensible si se entiende que como producto histórico, las prácticas de la policía y su conocimiento sistemático surgieron posteriormente a la teoría de la razón de Estado, y con el propósito de complementar necesariamente a ésta. La policía es, así, un producto histórico de la aplicación y desarrollo de la razón de Estado. De esta manera,

... se debe a la razón de Estado, que la ciencia de la policía se haya formado, una vez que se eliminan las raíces de los poderes feudales. Como tecnología consecuente a la razón de Estado, la ciencia de la policía refuerza los imperativos de la dominación estatal, encargándose de nutrir con capacidades administrativas, la calidad de vida en favor de los súbditos.(165)

Este hecho nos confirma la calidad de complementos que tiene una tecnología del poder respecto de la otra. Tanto la razón de Estado como la ciencia de la policía persiguen el mismo fin de dominación para el Estado, y por ello tienen que sumar sus capacidades para conseguir su propósito fundamental. No se puede entender al Estado moderno sin alguna de las dos, pues faltando alguna en el organismo estatal podría sucumbir víctima de la inestabilidad que pro-

---

(163) *Idem*, p. xxxv.

(164) *Idem*, p. 501.

(165) *Idem*, p. 502.



ducirían las fuerzas sociales en desarrollo pero sin control, o perecería - de anquilosamiento al no permitir el desarrollo de la sociedad. Ambas ciencias, entonces, comparten juntas un mismo objetivo; el Estado.

Así, pues, política y administración son dos potencias que el Estado tiene para gobernar y retener el poder, retención que exige habilidades políticas y destrezas administrativas, para hacerlo con éxito. (166)

Estas dos dimensiones que para ejercer el poder dispone el Estado, son tan claras que pueden encontrarse explicadas necesariamente en sistemas teóricos - más actuales que los de la razón de Estado y la ciencia de la policía.

Hay que recordar, a propósito, que tanto la razón de Estado como la ciencia de la policía se desarrollaron teóricamente con el transcurso del tiempo, dando lugar a la Ciencia Política y a la Administración Pública, respectivamente; aquella sistematizada por primera vez en la mente de Gaetano Mosca en 1896, mientras que la ciencia de la policía lo fué en 1888 cuando Juan Bonin publica sus Principios de Administración Pública.

Huntington, con su teoría sobre la institucionalización, el desarrollo político y la modernización, ha encontrado que el fortalecimiento de un sistema sociopolítico depende fundamentalmente de las fuerzas sociales que lo componen, lo que lo lleva a entender aquellas dos dimensiones del poder:

La incorporación de nuevos grupos al sistema político significa, en rigor, la expansión del poder de éste. Como la riqueza de una economía, en un sistema político el poder existe en dos dimensiones, no en una sólo. Se puede ensanchar o contraer, y concentrarse o dispersarse. (167)

Estas dos dimensiones del poder en un sistema político, o lo que es lo mismo, los dos conjuntos de tecnologías para la dominación de que hace uso el Estado (cuya esencia se resume en los objetivos de la política y la razón de Estado), nos ofrecen una visión de la sociedad y su dinamismo desde una perspectiva muy interesante. El movimiento de la sociedad, en el que el organismo estatal juega un papel trascendente, se nos aparece como un permanente, un eterno flujo y reflujo de la sociedad a través de las entrañas del Estado, pues por un lado éste desarrolla y pone en movimiento viejas y nuevas fuerzas sociales, y por el otro lado las asimila en su seno, las controla y equilibra, dándoles una dirección u orientación social y política.

(166) Idem, p. ix.

(167) Huntington, S.: op. cit. p. 134.

### 1.2.1.5. Las Funciones del Poder Público.

Toda la tecnología del poder implícita en la razón de Estado y la ciencia de la policía, al pretender la conservación, fortalecimiento y perpetuación - del organismo estatal, no busca en realidad otra cosa que asegurar la continuidad de la actividad del propio Estado, actividad que trabaja cotidianamente - para realizar en la sociedad las decisiones de la voluntad general.

Esta actividad que nunca cesa, está dividida y dirigida bajo los criterios que implícitamente señalan los grandes propósitos del Estado que emanan del - contrato colectivo. La categoría más general para la organización de esta actividad, corresponde a la Función Pública. Cada Estado divide su actividad en varias funciones públicas fundamentales que constituyen la esencia de aquel. A su vez, cada función pública ordena en su ámbito varias actividades, responsabilidades y organismos administrativos, ya sean éstos centrales o descentralizados.

Para León Cortiñas-Peláez, la actividad del Estado se organiza en torno a cuatro Funciones del Poder Público: la Función Constituyente, La Función Legislativa, la Función Jurisdiccional y la Función Administrativa. Todas y cada una de éstas, como manifestaciones de la voluntad general, buscan el cumplimiento de los propósitos supremos del Estado, a través de dos medios: ya sea por la emisión de actos jurídicos, o por la realización de operaciones materiales. En este sentido, resulta evidente que las tres primeras funciones satisfacen sus propósitos con la mera emisión de actos jurídicos. Sólo la función administrativa rebasa el marco jurídico, para responsabilizarse además de la realización de obras materiales, las cuales por supuesto responden siempre a los actos jurídicos emitidos por cualquier otra función del poder público. <sup>(168)</sup>

Dentro de la misma teorización de Cortiñas-Peláez, cada función se materializa en un Poder público, el cual se identifica con un "sistema orgánico" dentro de la administración pública. De esta manera, existe un Poder Constituyente, un Poder Legislativo, un Poder Judicial y un Poder ejecutivo, y cada cual es estructurado por un conjunto de organismos administrativos.

En complementación de este esquema jurídico de Cortiñas-Peláez

(168) Cfr. Cortiñas-Peláez; op. cit. p. xli.

(169) Idem, pp. xli-xlii.

lãez, el Dr. Omar Guerrero utiliza mäs bien un criterio histórico para la esquematización de las funciones del Estado. Para éste último científico de la administración pública son cinco funciones fundamentales las que agotan la actividad del Estado moderno: Servicio Exterior, Defensa, Hacienda, Justicia y de lo Interior.

Esta división de la actividad del Estado en cinco funciones, responde a la creciente complejidad de los fenómenos sociales que el Estado debe enfrentar, - lo que le obliga a especializarse. Así, son dos factores fundamentales -según Adolfo Posada- los que han determinado la existencia de funciones públicas profesionalizadas, en el seno del Estado: por un lado la amplitud del ámbito de acción del organismo estatal, y por el otro la evolución que éste ha alcanzado. (170)

A pesar de esta diferenciación necesaria de funciones estatales, la unidad del organismo estatal nunca se pierde. Es decir, el Estado conserva en todo momento su carácter unitario. Es, como ya se ve, una unidad de acción frente a la sociedad.

En este sentido las cinco funciones antes citadas, conforman en su conjunto la actividad del Estado; en otras palabras, juntas constituyen a la administración pública. Por esta razón cada función se manifiesta en una rama administrativa específica, dando lugar a la administración del Servicio Exterior, la administración de la Defensa, la administración hacendaria, la administración de la Justicia y la administración Interna. Cada una de estas administraciones responde a una necesidad objetiva.

1. La administración del servicio Exterior satisface la necesidad que tiene el Estado de manifestar y conservar su individualidad de cara a otros Estados, pues esto garantiza su independencia y soberanía.
2. La administración de la Defensa satisface la necesidad de evitar eventualmente una violación a la soberanía nacional, conservando así la libertad del Estado para autode-terminarse soberánamente. De hecho la preservación de esta libertad es una de las tareas fundamentales de la administración pública.
3. La administratración de la Hacienda deja claro que la conser-

---

(170) Cit. pos. Guerrero, Omar; El Estado y la administración..., p. 44.

- vación de la autonomía estatal requiere en todo momento - de recursos de todo tipo: materiales y financieros, que - estén disponibles para satisfacer esta necesidad esencial.
4. La administración de Justicia se aboca a armonizar las re laciones de los individuos entre sí, incapaces estos de - hacerlo por ellos mismos, al caer constantemente en discor dias y conflictos inconjurables.
  5. Finalmente la administración interna pretende conseguir - la cooperación de los individuos y clases sociales para ga rantizar el desarrollo de los elementos constitutivos de - la sociedad, asegurando con ello la sobrevivencia del pro- pio Estado. <sup>(171)</sup>

#### 1.2.1.6. Los Cometidos Públicos.

Los grandes propósitos o fines del cuerpo colectivo son manifestados por - la voluntad general a través de sus decisiones-ley que establece en una Consti- tución Política. El gobierno o administración pública se encarga de aplicar las decisiones-ley por medio de su actividad, y en apego a lo que se ha definido co mo cometidos públicos. Estos últimos son, pues, la objetivización de aquellos - grandes propósitos colectivos, pues corresponden a determinadas actividades cu ya realización responde al ejercicio de un derecho o libertades sociales que el Estado está obligado a garantizar a sus ciudadanos.

Al mismo tiempo, el conjunto de cometidos públicos define el perfil caracte- rístico y peculiar del Estado al que se refieren. La sistematización de aque- llos equivale a la personalidad de éste. De esta manera, para el Estado mexica- no, por ejemplo, existe un conjunto de cometidos públicos específico que le ca racterizan, pues señala el tipo y área de su actividad en la sociedad.

Cada cometido público, al señalar un área de actividad específica, corres- ponde por tanto a un organismo administrativo en particular; y ese organismo a su vez, puede ser responsable de la aplicación de más de un cometido. En este sentido, los cometidos públicos establecidos en la Constitución Política son el principal factor que determina la estructura y fisonomía de la administración - pública.

---

(171) Cfr. Guerrero, Omar; *idem*, pp. 45-46.

Para su análisis y estudio, dividimos a los cometidos públicos en tres grandes categorías: cometidos públicos de la vida económica, de la vida social y de la vida individual. Así, resultará más inteligible la determinación de los cometidos sobre las dependencias, organismos centralizados y descentralizados de la administración pública.

#### 1.2.1.7. Organismos Públicos Centralizados y Descentralizados.

Finalmente llegamos a la manifestación, en la actividad concreta de la administración pública, de aquellos principios que la voluntad general hace explícitos en la Constitución Política, determinada en primer instancia por las necesidades sociales de quien sustenta el contrato social, y por el otro lado, también por las necesidades del ente colectivo que surge del contrato social y que se resumen en la razón de Estado.

Es, pues, en esta actividad concreta de la administración pública, en sus tendencias, donde encontramos inequívocamente definido al Proyecto Nacional Histórico de un Estado.

Aquellas decisiones-ley de la voluntad general, que veíamos antes, y que se traducen en cometidos públicos del Estado, se refieren a temas específicos, a necesidades muy concretas que es preciso satisfacer con la actividad del aparato estatal. Estas actividades tan particulares son las que distinguen y caracterizan a cada Estado, pues su nivel de concreción está más cercano a la sociedad que las Funciones del Poder Público, tan generales éstas que son comunes a todo Estado moderno.

Como veíamos antes, las Funciones del Poder Público se circunscriben a la administración pública central, compuesta por las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y Procuradurías de Justicia. A través de ellas, el Estado mantiene viva a la sociedad y, por ende, se mantiene a sí mismo. El propósito de estas funciones es, entonces, el de conservación.

Sin embargo, las aspiraciones, los ideales de la sociedad, lo que quiere y necesita ser, se convierte en realidad a través de la actividad del Estado que, como ya vimos, reviste un carácter particular y específico. Podemos afirmar que este tipo de actividad estatal, es la que señala la dirección que toma el desarrollo de la sociedad y el Estado. Este tipo de actividad, claro está, no se desarrolla exclusivamente en las Secretarías, Departamentos y Procuradurías de Es

tado. Por ser tan particulares los cometidos de tal actividad, se realizan a través de organismos públicos creados exclusivamente para desempeñar una tarea específica y de la cual son responsables.

La actividad estatal, a través de estos organismos públicos, se identifica con la participación relevante, o intervención, del Estado en la economía nacional, la cual tiene como propósito esencial el realizar una eficaz rectoría económica de la sociedad, y poder garantizar así un mínimo de desarrollo socioeconómico que propicie la realización de los principios de la democracia económica.

Aunque ciertamente buena parte de los organismos públicos con funciones específicas son creados para influir en la actividad económica, la verdad es que encontramos este tipo de instituciones públicas en todos los ámbitos de la administración interna. Lo importante, en todo caso, es resaltar el hecho de que para satisfacer demandas o necesidades sociales urgentes o muy concretas, se crean organismos públicos -centralizados o descentralizados- con funciones muy específicas y objetivos muy precisos, y que satisfecha la necesidad, o atendido el asunto, suelen desaparecer, transformarse o fusionarse con organismos de funciones más generales.

Sin embargo, aún tomado como supuesto este proceso de creación, desarrollo, y extinción de tales organismos públicos, el estudio del "cementerio" de dichas instituciones estatales reviste una gran importancia, pues de él obtendremos como conclusiones el contenido del Proyecto Nacional Histórico del Estado, que -- con la creación de aquellos ha puesto de manifiesto las áreas, ramos o materias que le interesa desarrollar o atender para cumplir sus propósitos vitales.

CAPITULO 2:  
EL PROYECTO NACIONAL HISTORICO DE MEXICO.

2.1. El Proceso de Definición del Proyecto  
Nacional Histórico de México (1910-1917).

A partir de la revolución Mexicana de 1910, el Estado-nación mexicano experimenta un conjunto de transformaciones en sus propósitos y cometidos, que lo diferencian claramente del Estado-nación que se había venido formando desde el movimiento de la Independencia y durante todo el siglo XIX. Estas transformaciones que lo distinguieron, dieron origen a la consolidación de un Proyecto - Nacional Histórico que se sustenta en aquella revisión de los propósitos y tareas del nuevo Estado.

Con la Revolución de 1910, se funda de hecho un nuevo Estado determinado sustancialmente por la nueva composición de las fuerzas sociales que se movían en el marco de la sociedad de aquel entonces. Así, la relación de fuerzas producto del enfrentamiento de los grupos sociales actores de aquel movimiento revolucionario, definió el sentido, la orientación y la estructura del nuevo Estado. Esta composición de fuerzas que busca definirse, se hace manifiesta desde el inicio del movimiento, y madura durante la lucha armada.

Juan Felipe Leal<sup>(1)</sup> nos ofrece una interpretación muy clara de estos sucesos durante la Revolución, en estrecha relación con la cuestión de la fundación de un nuevo Estado. De acuerdo con su interpretación, el movimiento revolucionario estuvo desde sus inicios dividido en dos grandes corrientes de acción política: aquella que se originaba en el Plan de San Luis, encabezada originariamente por Francisco I. Madero, y la que se guiaba por las ideas del Plan de Ayala zapatista. La primera pretendía una reforma política del régimen, que permitiera un retorno al espíritu liberal del siglo XIX; la otra, en cambio, fué en realidad

(1) Leal, Juan Felipe: Populismo y Revolución, F.C.P. y S. UNAM, México 1984.

una reacción del campesinado mexicano ante la expansión de la gran propiedad - que los había afectado durante el porfiriismo. (2) Fundamentalmente contradictorias entre sí, estas dos corrientes lucharon contra un enemigo común: el ejército profesional porfirista, y con un mismo objetivo; el desmantelamiento de éste.

Cuando se hubo conseguido este propósito, se hizo irremediable la confrontación entre ambas corrientes en una lucha por la posesión del Estado, y la aplicación de sus ideas políticas. Estas corrientes, que Leal identifica como "política" y "agraria" respectivamente, culminaron su lucha con la victoria de la primera, pero sólo tras haber recogido y asimilado la propuestas de la reforma agraria, que defendía la otra corriente. Se produce, pues, una victoria bajo las premisas del compromiso. Leal no atribuye esta victoria a la eficacia meramente militar, sino a un hecho mucho más trascendente:

Es un secreto a voces, que aquellas fuerzas que se mostraron capaces de formular un proyecto más claro y amplio sobre la economía, el Estado, las relaciones internacionales, las alianzas de clases y las reivindicaciones cruciales, se hallaron en condición de imponerse sobre el conjunto del conglomerado social. Por ello, la victoria del ejército constitucionalista fue algo más que el fruto del azar o de una inteligente estrategia militar. A decir verdad, esta dependió de las posibilidades y de los alcances de sus compromisos políticos con las demás fuerzas sociales en pugna. (3)

El grupo que se hizo de la hegemonía, el ejército constitucionalista, sólo pudo alcanzarla después de haberse comprometido a defender los fundamentos de las causas de las fuerzas armadas que derrotó. Este hecho que le dió legitimidad, constituye en sí mismo un conjunto bien pensado de alianzas para el poder, promovido por el grupo vencedor.

Ciertamente el grupo constitucionalista conservó lo esencial de su programa social, que habían constituido parte de las instancias fundamentales de la Revolución política y que, como afirma Arnaldo Córdova, coincidían con las grandes aspiraciones de las "clases medias" mexicanas.:

- la defensa a ultranza del principio de propiedad privada;
- el proyecto de un desarrollo capitalista para México;
- la institución de un Estado de derecho independiente de los intereses privados; y
- un sistema jurídico de libertades políticas. (4)

(2) Idem, pp. 43-44.

(3) Idem, p. 45.

(4) Córdova, Arnaldo; La formación del poder político en México. Era, México 1985, p. 31.



Junto con estos postulados de su programa, el grupo constitucionalista se vió obligado a aceptar los postulados de los otros programas sociales, elabora dos estos por las fuerzas sociales que le eran antagónicas. Así:

los constitucionalistas arrebataron a los movimientos popula res independientes sus banderas, preconizando la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas, con un Estado fuerte capaz de garantizarlas contra quienes se les opusieran o pretendieran ir más allá de ellas.(5)

Víctor López Villafañe encuentra este mismo hecho de las alianzas en un ambiente de inestabilidad e incertidumbre política. En su interpretación, el ejército constitucionalista triunfa sobre los grupos agrarios más radicales, pero no para establecer una hegemonía de los terratenientes liberales, sino que propicia la reunión de condiciones para que sea el sector medio de la burguesía agraria la que ascienda como bloque al poder. En su concepción, "la lucha en 1910 se encuentra determinada por los intereses de las diferentes fracciones de la burguesía agraria."<sup>(6)</sup> La hegemonía de aquella burguesía agraria proveniente de sus sectores medios, no es absoluta, sino que se ve obligada a establecer compromisos y alianzas con los grupos sociales "derrotados".

No se puede dejar de subrayar el hecho de que la política de las alianzas con el movimiento obrero y sectores urbanos, establecida por esta burguesía en el plano de la lucha por el poder político, ha resultado ser el elemento decisivo en el balance final de la revolución.(7)

Lo realmente importante aquí, es que esta nueva composición de las fuerzas sociales, en donde una ejerce la hegemonía pero comprometida con las otras, constituyó la base del nuevo Estado, tanto en su aspecto estructural como en el de sus prácticas políticas. "Las alianzas forjadas al calor de la guerra civil -dice Juan Felipe Leal- quedaron plasmadas en la reforma constitucional de 1916-1917."<sup>(8)</sup> En otras palabras, la Constitución Política de 1917, origen y fuente de legitimidad del nuevo Estado, se ha construido sobre la base de un real contrato social, el cual fué necesario pactar ante la urgencia de establecer una dirección única en el universo de fuerzas sociales discordantes del momento, y para ello las alianzas políticas, los compromisos y las negociaciones tomaron el papel protagónico.

Esta realidad de compromisos se reflejó en las decisiones que dieron forma y contenido al texto constitucional de 1917, como consecuencia de las diversas

(5) Idem, p. 31.

(6) López Villafañe, Víctor; La formación del sistema político mexicano, siglo XXI, México 1986, pp. 23-24.

(7) Idem, p. 24.

(8) Leal, Juan Felipe; op. cit. p. 45.

ideologías, corrientes del pensamiento e intereses que se encontraban representados en el Constituyente de Querétaro. El producto fué un texto revolucionario en el cual se aprecian transparentemente esa combinación de propósitos tan peculiares de la Constitución mexicana de 1917, y que Arnaldo Córdova atribuye a

un largo proceso de acercamiento entre constitucionalistas y masas populares, proceso del cual el reparto de tierras de Luchino Blanco por la ley del 6 de enero de 1915, las reformas de Salvador Alvarado en Yucatán, no son sino hechos que anuncian la evolución del pensamiento revolucionario.(9)

Tan complicado proceso de negociación nos confirma el hecho de que, en realidad, se estaba elaborando y signando un nuevo contrato social que fundaría al nuevo Estado revolucionario.

Esta situación de negociación que se manifestó de manera muy clara en las discusiones de la asamblea constituyente de 1917,<sup>(10)</sup> se extendió a todas las prácticas políticas del nuevo sistema, toda vez que las fuerzas sociales mantenían aún un notable grado de autonomía, bajo la forma de caudillajes locales en que el principal recurso de legitimación residía en la actividad militar. Así, aún después de haber signado aquel contrato social de 1917, continuaron las prácticas políticas basadas en las alianzas y la negociación como consecuencia de esos grupos locales, casi autónomos e independientes respecto al gobierno central, y liderados por caudillos militares.<sup>(11)</sup>

Esta situación dificultaba en gran medida la aplicación de las decisiones-ley que, sobre el contrato social, emitía la voluntad general. La gobernabilidad era muy limitada. Fué necesario, entonces, elaborar un "contrato social secundario", que recogía la esencia del primero pero que gozaba de una flexibilidad mayor para operar, en donde las negociaciones y las alianzas se traducían en prácticas concretas e inmediatas. Nos referimos a la constitución, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario. Este se estableció sobre la base de prácticas de alianzas y negociaciones, pero su propósito fundamental (como el de todo contrato social) consistía en la efectiva unificación y centralización del poder, el que elaboraría criterios uniformes, decisiones inapelables y tuviera un carácter más ejecutivo en cuanto a actividades políticas se refiere.

(9) Córdova, Arnaldo, op. cit. p. 21.

(10) Cfr. las materias de discusión, los participantes en ella y el resultado final, que ha sido lúcidamente reseñado por Matute, Alvaro; "El Congreso Constituyente de 1916-1917," en Historia de México t. 11, Salvat mexicana, México 1974, pp. 2463-2476.

(11) Cfr. López Villafañe, op. cit. pp. 25-39.

El Partido Nacional Revolucionario quedó constituido en marzo de 1929. Al principio, el partido oficial no podía ser el organismo rígidamente centralizado en que devino luego. Se trataba de reunir en un sólo bloque fuerzas dispersas, la mayoría de carácter y dependientes bien de caudillos militares o bien de caciques. Más que un partido, el PNR comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional, a través del cual se imponía la autoridad de Calles. (12)

El camino hacia la eficaz aplicación de la voluntad general comenzaba a ser más llano y transitable. La negociación política debía dejar de ser el principal recurso para la toma de decisiones, y dar paso así a una actividad del Estado más presta, expedita y ejecutiva, que respondiera eficazmente a las demandas y exigencias sociales que generó la Revolución de 1910.

## 2.2. La Consolidación del Proyecto Nacional Histórico a partir de 1917.

El contrato social que se había elaborado y signado, tuvo como principal propósito la creación de un nuevo Estado-nación, que respondiera a la nueva relación de intereses diversos que se había establecido. La creación de este Estado fué la primera decisión de aquel cuerpo colectivo constituyente de 1917. A su vez, el Estado producto de ese primer mandato jurídico, debía responsabilizarse de la aplicación y ejecución del resto de las decisiones que había tomado el Constituyente, y que en lo sucesivo tomaría su representante permanente: el Congreso de la Unión.

la Constitución Política se presenta como el instrumento capaz de permitir a los mexicanos alcanzar el orden social que deseen; sus posibilidades y sus fines se han establecido en función de las aspiraciones e ideales de los propios mexicanos. (13)

Para el caso de México, el Dr. José Chanes Nieto concluye que la Constitución Política es también Constitución Social "por ser comprobable que consagra los ideales y aspiraciones de los individuos y los grupos." Esto implica que no corresponden "ni siempre ni totalmente" la Constitución Social y la Constitución Política en un momento dado. A su vez, esta diferencia entre ambas constituciones sólo puede significar que la Constitución Política supera a la Social, "al

(12) Córdova, Arnaldo; op.cit. p. 38.

(13) Chanes Nieto, José; op.cit.

trascender mediante las posibilidades que abre para establecer una nueva constitución social que supere a la actual." Lo anterior nos lleva a afirmar el carácter de Plan Social que aún tiene nuestra Constitución Política:

la constitución política recoge los valores a que aspira el mexicano y establece los instrumentos, entre los cuales se encuentra la administración pública, para superar la constitución social existente.(14)

La voluntad general que se estableció con aquel histórico contrato social de 1917, se ha manifestado en un conjunto muy importante de decisiones-ley, - de cuya correcta y eficaz aplicación y observación es responsable el Estado con todo su aparato, y que han recibido el nombre de "cometidos públicos de constitucionalismo mexicano", para diferenciarlos de otros cometidos distintos que se han aceptado en otros Estados alrededor del mundo.

Durante el apogeo del liberalismo -la doctrina de las libertades humanas - irreductibles- se llegó a la concepción de un Estado adecuado a la doctrina: un Estado abstencionista en su actividad y ocupado de garantizar aquellas libertades esenciales y abstráctas. Este Estado se definía o manifestaba en los cometidos que lo componían estructural y funcionalmente: Relaciones Exteriores, Guerra, Justicia, Hacienda y de lo Interior.

A partir de la Constitución de 1917, en México, aquellas libertades fundamentales aumentaron y/o se fragmentaron en libertades concretas, tangibles. - Esto ocasionó, al mismo tiempo, que aumentara la estructura del organismo estatal al incrementarse sus dependencias, y que consecuentemente se transformara la concepción de la actividad del Estado: de un Estado liberal y abstencionista, se pasó a un Estado intervencionista.

Estos nuevos cometidos, auténticas manifestaciones de la voluntad general, y que enseguida procederemos a analizar, conforman en su conjunto el perfil, - el perímetro del Proyecto Nacional Histórico de México.

Para el caso concreto de México, y en el momento actual, producto de un proceso de adiciones y reformas al texto original de la Constitución Federal, existe dentro del Ordenamiento Jurídico Supremo de la nación los siguientes cometidos esenciales, que establecen las actividades exclusivas del Estado mexicano:

---

(14) *Ideam.*

- acuñación de moneda y emisión de billetes a través de un Banco Central, organismo descentralizado del Gobierno Federal;
- Correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;
- petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- electricidad;
- ferrocarriles;
- planeación democrática del desarrollo, programación, presupuesto y evaluación del gasto público.

Tales cometidos, que en su conjunto constituyen la esencia del Estado mexicano, de su actividad y del desarrollo de la sociedad, tienen un serio condicionante: la voluntad general.

Todos estos cometidos esenciales son aquellos que incumben al Estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estadio cultural de una sociedad económica-política determinada, v.gr. actualmente México, no se conciben sino ejercidos directamente por la administración pública. (15)

Originalmente la Constitución de 1917 señalaba sólo cinco cometidos públicos esenciales cuya realización correspondía únicamente al Estado, y que coinciden todos en la categoría de la vida económica: acuñación de moneda y emisión de billetes por un Banco Central que controla el Gobierno Federal; correos, telégrafos y radiotelegrafía. (16) Por las reformas del 3 de febrero de 1983 se agregaron como cometidos públicos esenciales a: la comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles, (17) junto con la adición del Artículo 26 que habla de la planeación democrática, programación, -- presupuesto y evaluación del gasto público.

También dentro de la categoría de la vida económica, existen algunos cometidos de servicio público: transportes (exceptuando ferrocarriles), minería, banca y crédito, mercados y centrales de abasto, radio, televisión y teléfonos. (18)

Estos cometidos de servicio público son establecidos en la Constitución Política hasta su octava reforma en su Artículo 115. (19) Sin embargo, existe una disposición en este artículo que no se ha modificado desde su texto original de 1917: la determinación de cualquier otro servicio público, por medio de un ac-

(15) Cortiñas-Peláez, op. cit. p. xlv.

(16) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917", Artículo 28, en Antología de la planeación en México t. I, Secretaría de Programación y Presupuesto, F.C.F. México 1985, p. 149.

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Artículo 28, UNAM, México 1985, pp. 79-83.

(18) *Idea*, Artículo 115, pp. 277-285.

(19) Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.

to legislativo. Esto resulta de suma importancia, pues resuelve la cuestión - del límite de servicios públicos que el Estado puede o debe proporcionar a -- través de su administración pública, ya sea por sí misma o por medio de conce ciones a particulares. En otras palabras, cualquier servicio puede ser público y nomado por el derecho público, bastando sólo que así lo establezca una dis posición legal, sea esta federal o estatal. Es por esta razón que Cortiñas-Pe l áez ha llegado a definir a los cometidos de servicio público, históricamente como "todos aquellos que han sido o son prestados, total o parcialmente, en ré gimen de concesión."<sup>(20)</sup> Puesto que este tipo de cometidos se encuentra en una situación de "transición categorial" entre los cometidos esenciales y los so- ciales o privados, existe cierta ambigüedad en su determinación, la cual se re suelve sólo por la experiencia de los servicios públicos que históricamente se han prestado.

Para terminar con la categoría de la vida económica, revisamos ahora el -- cuarto tipo de cometidos públicos: los agropecuarios, industriales y mercanti l es, que también han sido denominados cometidos privados del Estado. Aquí las actividades de la administración pública se encuentran en una situación de li- bre competencia con los particulares, y responden al carácter intervencionista del Estado en la economía y la sociedad. De manera concreta estos cometidos se componen de: siderurgia, industria automovilística y de carros de ferrocarril, hotelería, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, inmobilia- rias, turismo, agricultura, pesca, agroindustrias, subsistencias populares, ex plotación forestal, elaboración de guanos y fertilizantes, etc.<sup>(21)</sup>

Para el establecimiento de cada uno de estos cometidos públicos, ha sido - necesario sólo un acto legislativo, ley o decreto, ya sea federal o estatal -- que así lo dispusiera, pero que sin dicha disposición legal xcluya a los parti l culares de su participación en la misma actividad, pues no constituye un área estratégica.<sup>(22)</sup>

En la categoría de la vida social, nos encontramos con que no existen com etidos esenciales en el "constitucionalismo mexicano". Sin embargo, en los com etidos de servicio público existen algunos que se insertan en esta categoría : agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, limpia, panteones, - rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; todos estos

(20) Cfr. Cortiñas-Peláez, op. cit. pp. xlvii-11.

(21) Idem, p. 11v.

(22) Idem, pp. 11v-1vii.

señalados en el Artículo 115 constitucional reformado en 1983. De entre los cometidos sociales, corresponde a esta categoría aquellos que se refieren a la asistencia social: jubilación, pensiones, subsidios y asignaciones familiares, primas de seguridad social, auxilios de ropa, comida, albergue, etc.<sup>(23)</sup> En este tipo de cometidos sociales, los particulares reciben el servicio considerán dolo derecho propio; es decir el servicio no es una concesión o libertad que el Estado brinde al individuo, sino una libertad que legítimamente le pertenece a éste, quien no hace otra cosa que demandar su correcta prestación.

Finalmente en la categoría de la vida individual, encontramos que tampoco existen cometidos esenciales. Ya en los cometidos de servicio público, pertenecen a esta categoría el servicio de educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos, establecidos en el Artículo 3º constitucional. Además, entre los cometidos sociales encontramos: asistencia médica y terapéutica, educación técnica, bachillerato universitaria, pedagógica, empresarial y toda la enseñanza superior y especializada que no comprende el Artículo 3º constitucional.

Se había establecido en 1917 el trazo que delimita la esencia del Proyecto Nacional Histórico de México, pero se precisaba entonces darle contenido, llenarlo con la actividad constante, permanente y cotidiana del "brazo" ejecutivo de la voluntad general: el Estado y sus organismos administrativos. Para conseguir este fin, y estar el Estado en condiciones de llevar a cabo tan trascendente misión histórica, se requería indudablemente dotarlo de la capacidad de acción, del poder, para reunir en sí todos los medios e instrumentos para actuar con eficacia. Se presentaba ahora la oportunidad al Estado para comenzar a aprender, a partir de las necesidades que le marcaban la orientación, y de la realidad que le presentaba obstáculos y le obligaba a inventar, a innovar, a crear sus propias y peculiares respuestas políticas. Es un momento, en fin, de intensa consolidación de conocimientos y prácticas políticas en un conjunto coherente: la razón de Estado del Estado revolucionario mexicano.

La razón de estado en México tenía ya en 1917 una sólida existencia en el Estado mexicano, pues aparece por vez primera en la primera mitad del siglo XIX. En México, hasta antes de la época de la Reforma (1833), prevalecía una situación en la cual la actividad del Estado aún estaba determinada en gran medida

(23) *Ibid.*, pp. 11-1111.

da por criterios no políticos, específicamente por ideas que provenían "del púlpito y el confesionario." A este hecho hay que agregar que, precisamente como consecuencia de la legislación establecida por la Constitución de 1824, la actividad administrativa y política resultaba muy confusa:

El que la organización de la República creada en 1824 fuese Federal, hizo más confusa la situación. En el nuevo régimen se trataron de amalgamar elementos refractarios: libertad de imprenta e intolerancia religiosa, igualdad legal y fueros; en suma, las fuerzas del progreso y las fuerzas del retroceso conviviendo dentro del marco constitucional, imposibilitándose con ello la razón de Estado. (24)

El problema no residía en el carácter Federal o Central que se pretendiera dar a la República; sino que la organización del Estado, sobre la base de los cuerpos sociales tradicionales, dificultaba que el Estado se desarrollara como tal, y adquiriera una conciencia clara de su propia razón. Tan clara es la necesidad del Estado sobre su soberanía -respecto a cualquier otra corporación y sobre todo de las religiosas- como lo muestra el ejemplo que propone - Don Jesus Reyes Heróles: aún durante el gobierno de Santa Ana, el Estado recuperó la administración del Fondo Píadoso de las Californias el 8 de febrero de 1842, de manos del obispo de aquella diócesis quien tenía "derecho" sobre ella por un decreto del 19 de septiembre de 1836. Inmediatamente el Estado remató las fincas del fondo, para que finalmente todos sus bienes pasaran al eraro público el 24 de octubre de 1842. (25)

La existencia de condiciones sociopolíticas de este tenor, trajo como consecuencia lógica el que, en México, la razón de Estado se fundamentara en la laicidad: es decir, en el supuesto de un Estado secular, perfectamente diferenciado de la actividad religiosa. Por este hecho es factible asignar una fecha precisa a la consolidación de la razón de Estado en México: 1833, año en que surgen las primeras reformas políticas, destinadas esencialmente a restar poder económico y político a la Iglesia Católica, al tiempo que pretendía fortalecer al propio Estado mexicano. Igualmente es posible identificar al "ideólogo mexicano del Estado laico y la razón de Estado: José María Luis Mora." (26)

Puesto que la razón de Estado ha coincidido con el proceso de laicidad, es entonces que los requisitos para formarse ante sus propios ojos la imagen de Estado, apunten hacia la disminución de la influencia de la Iglesia, y al for-

(24) Guerrero, Omar; El Estado y la administración..., p. 189

(25) Cfr. Reyes Heróles, Jesus; El liberalismo mexicano, t.III, Fondo de Cultura Económica, México 1974. p. 155.

(26) Cfr. Guerrero, Omar; El Estado y la administración... pp. 185-200.



talecimiento de sí mismo. Ya José María Luis Mora, en el programa inicial de la Reforma, encontraba aquellas condiciones que era preciso cubrir para dar nacimiento a un Estado mexicano moderno:

- a). Libertad absoluta de opinión y supresión de las leyes restrictivas de prensa; b). abolición de los privilegios del clero y la milicia; c). supresión de las instituciones monásticas y de las leyes que atribuían al clero asuntos civiles; d). reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; e). reparación de la bancarrota de la propiedad territorial y con ello aumento de los propietarios territoriales, fomento de la circulación de la riqueza y creación de los medios de vida de las clases indigentes; f). mejoramiento del estado moral de las clases populares, con la destrucción del monopolio clerical de la educación; (...) g). la abolición de la pena capital para todos los delitos públicos y para aquellos otros que tuviesen el carácter de hecho pensado; y h). fomento a la colonización para garantizar la integridad del territorio nacional. (27)

De esta manera es claro que la razón de Estado en México surge en la época de la Reforma, pues el organismo estatal mexicano comienza a tener conciencia de sí mismo como ente social peculiar a través de los primeros programas reformistas que no fueron otra cosa que importantes autoexámenes de los que se precisaba para consolidar un Estado soberano, con voluntad y con medios para manifestarse y conducir la sociedad civil. Pero es hasta el período de la Revolución de 1910, concretamente hasta que es promulgada la Constitución de 1917, cuando el Estado ya es consciente de los medios idóneos para expresar su poder: es entonces cuando la razón de Estado permea todo el organismo estatal.

Esta plena conciencia del Estado se manifiesta a través de los tres grandes aspectos que cubre la razón de Estado: la autonomía del Estado, la disposición de los medios, y la capacidad de administración de la sociedad.

- a. En cuanto a su autonomía, a partir de la Constitución de 1917, y sin ambigüedades se declara una absoluta e irremediable separación respecto de la corporaciones religiosas. El Estado se convierte en laico por esencia, y los artículos constitucionales 3º, 27º y 130º, entre otros, afirman esta naturaleza.
- b. los poderosos procesos de centralización que dirigen el Estado mexicano, a partir de la Reforma y con mayor fuerza -

(27) Idem, p. 190.

desde la Constitución de 1917, proporciona al organismo estatal de una amplia disposición de medios y recursos para cumplir con sus propósitos. En este sentido resulta importante la tendencia que ha encontrado el Dr. Omar Guerrero:

la Constitución de 1917 fortaleció el proceso de centralización que sometió a la sociedad al Estado y al propio Estado alrededor de su actividad. Sin embargo, el proceso de centralización del siglo XX fué diametralmente distinto al del siglo pasado. En tanto que en este se siguió fundamentalmente una sólo línea, alrededor de la Secretaría de Fomento, en el siglo XX la centralización fué multilínea. A hora la diferenciación desdobló lo que el Ministerio de Fomento había concentrado, especializando a las distintas secretarías involucradas en el patrocinio del desarrollo económico. (28)

Además, con la constitución de 1917, se afirma la legítima y necesaria intervención del Estado en la economía, a través de la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo, y por medio de la subordinación de la propiedad privada al interés público. Este soporte legal, pone a disposición del Estado la posibilidad de incrementar sus medios y recursos, fundamentalmente a través de dos vías: por el derecho público que le otorga al Estado la facultad de expropiar y confiscar, imponer tributos y cargas fiscales; en una palabra, sometiendo a los ciudadanos a su dominio. Y por el derecho privado, pues el Estado tiene legalmente la posibilidad de incrementar su patrimonio, creando o adquiriendo como cualquier otro particular. (29)

c. A partir de la Constitución de 1917, el Estado mexicano ha adquirido plena capacidad de administración de los ciudadanos que lo componen; es decir, tiene una plena intervención en las relaciones públicas administrativas a través de actos de autoridad mediante los cuales los ciudadanos se ligan al Estado como contribuyentes, conscriptos, sujetos a servidumbres públicas, o como jurados. El Estado adquiere plena administración de sus ciudadanos cuando ha logrado sacudirlos del yugo de otras potestades como la Iglesia o los terratenientes. Por otro lado, el Estado

(28) Idem, p. 214.

(29) Idem, pp. 215-217.

también interviene, con la Constitución de 1917, en las relaciones civiles administrativas, que consideran al hombre como persona individual y en cuya esfera el Estado se manifiesta por medio de la actividad de su administración interior; a través de los organismos administrativos de la vida económica, de la vida social y de la vida individual. También en este rubro el Estado hubo de prescindir de todo poder intermedio que obstaculizara su contacto con los individuos. (30)

Si es en la época de la Reforma cuando el Estado se esfuerza por crear las condiciones para el desarrollo industrial de la sociedad, es hasta la aparición del Estado revolucionario cuando este tiene plena capacidad y medios históricos para conseguir sus objetivos. (31)

La necesidad de sobrevivencia permeaba con intensidad por todo el ser del Estado, y le obligó a tomar su primera actitud como "ente vivo": constituirse en un organismo soberano. Para ello requería de una firme y sólida centralización política de sus decisiones que le permitiera reducir al mínimo la necesidad de negociación con las fuerzas sociales, sobreactividades indispensables para su mantenimiento y conservación. Con este fin, su primer paso como Estado surgió de la Revolución, se abocó a la neutralización y sometimiento de la multitud de fuerzas locales semiautónomas que le disputaba el poder de decisión al "centro". Para ello concentró su esfuerzo en el establecimiento de un ejército central, uniforme y leal a los intereses del Estado:

Todas las medidas administrativas giraron en torno al gran objetivo de unir y disciplinar a las fuerzas armadas en función del Estado. Se trataba entonces de crear un instituto armado que no fuera seguidor de las causas personales de los caudillos, sino defensor de las instituciones burguesas y guardian del modelo capitalista a desarrollar. El carácter institucional del actual cuerpo armado no es sino continuación del que se planteó durante esa época, con el fin de proveer al Estado de una fuerza homogénea con la cual poder legitimar sus actos de violencia. (32)

La razón de Estado aconseja someter a cualquier fuerza que intente disputar el poder al Estado -y que por ese hecho es su enemigo- haciendo uso de la fuerza, pues las medianías no existen para la conservación de la existencia política.

(30) Idem, p. 219.

(31) Idem, p. 219.

(32) López Villafañe, op.cit. p. 38.

tica. Así lo comprendió muy bien el Estado revolucionario, y aplicó magistralmente esta regla. Pero al mismo tiempo requería el Estado centralizar y unificar el apoyo que recibía de sus fuerzas aliadas, para controlarlas y aumentar su fortaleza política. Se trataba, ahora, de un sometimiento político a la voluntad general del Estado. Esta centralización del poder político fué el principal propósito de la constitución del Partido Nacional Revolucionario que, aun que inició sus actividades negociando y conciliando, paulatinamente fue controlando a sus diversos integrantes con la eficaz herramienta de la organización política.

El partido sería el nuevo instrumento en la política de dominación de los gobiernos revolucionarios, y esta de preferencia se llevaría a cabo dentro de un sistema de partidos. La política institucional implicaría la sustitución de la lucha armada por la lucha electoral y, en esta, el gobierno o más bien las fuerzas revolucionarias en un primer paso se unirían alrededor del Partido Nacional Revolucionario. (33)

Prueba de la inegable capacidad del Estado revolucionario para, en consonancia con los cánones de la razón de Estado, afirmar su poder político, lo constituye el hecho de que cuatro años después de la constitución del PNR, este acordó la disolución obligatoria de las agrupaciones que lo habían formado originalmente, medida política de gran lucidez que trajo como consecuencia una multiplicación de la fuerza del Estado. (34)

La centralización del poder político, y el primer aliento del fortalecimiento del Estado revolucionario llegó en esta época a través de dos vías fundamentales. En primer lugar por el sistema jurídico, en el cual la voluntad general de la nación había decidido concentrar el poder político en el Poder Ejecutivo del sistema y, concretamente, en la figura del presidente de la República. Y en segundo lugar, a partir del aprendizaje de nuevas prácticas políticas de dominación, influencia y actividad pública que consiguió el Estado en el período del "Maximato", ejemplo éste de excesiva concentración del poder político, en donde la capacidad de decisión está aún más "arriba" que la cabeza del sistema, o sea del presidente de la República.

En cuanto a la concentración del poder en la figura del presidente, el Dr. Jorge Carpizo ha encontrado algunas características que identifican la necesidad - del Estado mexicano de contar con un Poder Ejecutivo con amplias facultades cons

(33) Idem, p. 41.

(34) Córdova, Arnaldo; op. cit. p. 39.

titucionales y metaconstitucionales:

- a. Es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b. El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante, y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito son casi nulas y que seguramente están así -- frustrando su carrera política.
- c. La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.
- d. La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del brazo central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como de las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e. La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f. La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación. (35)

En 1912 Emilio Rabasa publicó un artículo titulado "La constitución y la dictadura"<sup>(36)</sup> en el que trata de explicar a la dictadura porfirista como consecuencia de los obstáculos y limitaciones excesivas que la Constitución de 1857 había puesto a la acción del Ejecutivo, tendiendo esta más bien a fortalecer al Poder Legislativo. La propuesta concreta de Rabasa residía en fortalecer al Ejecutivo, dotándolo de amplias facultades legales, que le permitieran accionar eficazmente sin el oneroso control de cualquier otro poder.

Rabasa estaba convencido de que un país en formación como el nuestro, sólo podía llegar a su madurez institucional por obra de un gobierno fuerte y con facultades legales que le permitieran resolver, sobre el terreno y sin tropiezos de ninguna especie, los problemas que una realidad inestable y siempre fluctuante planteaba en cada momento. (37)

Este mismo sentir era compartido por casi todos los constituyentes de Querétaro en 1916, por lo que esa idea influyó determinadamente en el fortalecimiento legal del Poder Ejecutivo, y con ello la centralización del Poder político en el Estado. El mismo Venustiano Carranza, en el proyecto que envió al Constituyente, proponía la consolidación de un gobierno fuerte, en el que se combinaran adecuadamente la conservación del orden y el apego a la ley. Para Carranza la conservación del orden se garantizaría si se "prestigiaba al Ejecutivo por -

(35) Carpizo, Jorge; El presidencialismo mexicano. Siglo XXI, México 1987, p. 25.

(36) Rabasa, Emilio; "La Constitución y la dictadura", tip. de Revista de revistas, México 1912; cit. pos. Córdova, Arnaldo, op. cit. p. 81.

(37) Córdova, Arnaldo; op. cit. p. 18.

medio de la elección directa del presidente y fortaleciéndolo con atribuciones que sólo indirectamente podrían ser fiscalizadas por el Legislativo." En tanto que se podría garantizar el cumplimiento de la ley si se regimentaba "escrupulosamente las funciones del Ejecutivo y respetando la libertad, la igualdad y la seguridad de los derechos del pueblo mexicano." (38)

El esquema liberal del Jefe Constitucionalista --explica López Villafañe-- descansaba en el Estado de derecho y éste se apoyaría principalmente en el presidente, quien sería el encargado de regular la sociedad civil en todas sus esferas. (39)

La consolidación de un gobierno fuerte, es decir de un Estado con una poderosa tendencia hacia la centralización, se sentía ya como una apremiante necesidad social. El Estado que había vivido hasta ese momento, había "aprendido" de sus errores, y al final de la primera década de este siglo ya estaba seguro que su "instinto de conservación" le exigía concentrar en sí mismo el poder disperso en la sociedad. En fin, lo cierto es que como ha explicado López Villafañe,

Rabasa había sugerido en 1912, darle un carácter constitucional a la dictadura, esto es, reconocer en la ley suprema la legitimidad y la legalidad de la dictadura, a fin de "garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte." Y este --fué precisamente lo que hicieron los constituyentes en 1916-- 1917. (40)

En lo fundamental, el Congreso Constituyente aprobó el proyecto carrancista para construir un gobierno fuerte y altamente ejecutivo. Así, se le facultó legalmente para dirigir, orientar e influir en todos los ámbitos de la sociedad --que tuvieran cualquier relación con el desarrollo del país, especialmente la economía. Tales facultades se concretan esencialmente en los artículos constitucionales 27, 28 y 123. El más importante de ellos, el 27,

no sólo ha sido desde su aplicación más o menos intensiva, a partir de Obregón, un medio formidable para extender y consolidar el mercado interno nacional; sino además y sobre todo, este artículo ha puesto en manos del Ejecutivo un instrumento --discrecional para convertirse en directos o cuando menos en verdadero árbitro de los sectores urbanos o modernos de la producción. (41)

Es evidente que todo este proceso jurídico, por el cual se dotó al titular --del Poder Ejecutivo de amplias facultades, responde a necesidades políticas y --sociales muy claras, y responde también a un "proyecto", a una idea preconcebida de lo que el Poder Público debía ser.

(38) *Ídem*, p. 18.

(39) López Villafañe; *op. cit.* p.67

(40) *Ídem*, p. 63.

(41) Córdova, Arnaldo; *op. cit.* p.19.

El poder Ejecutivo sería la personificación y concreción física del nuevo Estado. El debería absorber todo el poder y la fuerza que se delegaba en el tipo de Estado que se estaba construyendo. Su accionar estaría delimitado por el marco legal, pero éste daría amplios poderes para entonces legitimar ese poder absoluto. En la Constitución de 1917 se intentaba legitimar este poder, a través de la elección directa del presidente (misma que no contenía la Constitución de 1857, en la cual el Poder Legislativo era el encargado de nombrar al presidente). (42)

El resultado de todo esto fué un sistema presidencialista particularmente mexicano, que expresaba aquella determinante necesidad de centralizar el poder para cubrir los vacíos que los caudillos locales había ocasionado con su relativa autonomía del poder central. En el fondo significó el fortalecimiento de un Estado revolucionario que, políticamente, acababa de nacer, y que en el camino al aseguramiento de sus medios y recursos de conservación, había delimitado su propio "rostro", sus peculiares características. Arnaldo Córdova encuentra que el "secreto profundo del sistema político mexicano" se puede hallar en las prácticas políticas características del Estado mexicano, "arcaicas", que funcionan como efectivas formas de dominación y manipulación masivas, y que se pueden resumir en cinco aspectos:

1. Este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho;
2. el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes;
3. el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses;
4. se mantiene y se estimula en las masas el culto no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial;
5. se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza. (43)

La otra vía por la cual se experimenta una decidida centralización del poder público en el Estado, lo constituyeron las prácticas innovadoras que surgieron en el período del "Maximato".

Si bien es muy cierto que el período del maximato, en el que el Jefe Máximo -Plutarco Elías Calles- detentaba el poder de hecho aún sobre la figura del presidente de la República, significaba la negación del presidencialismo mexicano -o "el fin del presidencialismo mexicano" como ha dicho Tzvi Medin<sup>(44)</sup> un reali-

(42) López Villafañe; op.cit. pp. 67-68.

(43) Córdova, Arnaldo; op. cit. p. 57.

(44) Medin, Tzvi; El maximato presidencial: historia política del maximato (1926-1935), ERA, México 1985.

dad le proporcionó a este todas las herramientas para su efectivo control de los mecanismos políticos que integran al Estado.

Son muchas las formas de acción política que el Jefe Máximo inauguró para asegurar el control de las instituciones políticas, formas que escapaban al ordenamiento legal, pero que llevaban en sí mismas las posibilidades de institucionalizarse. la más importante de ellas fué, sin duda, el mecanismo para asegurar una sucesión pacífica y ordenada del mando presidencial. Calles dejó para los Jefes de Estado que le sucedieron, el procedimiento para imponer en el mando supremo del organismo estatal, al nuevo mandatario cuyas características personales y compromisos políticos podían asegurar la conservación del propio Estado. Hay que recordar que el "tapadismo" y el "futurismo" surgieron durante el maximato.<sup>(45)</sup>

Como producto también del maximato, ese conjunto de conocimientos (ahora a disposición sólo del presidente de la República) por el cual el Jefe de Estado obtiene un amplio margen de acción política a partir del control e influencia de las instituciones políticas que Medin identifica como básicas: el PNR, las cámaras legislativas y el gobierno (o administración pública).<sup>(46)</sup> Es posible afirmar que toda la sabiduría para conseguir el equilibrio del poder, tanto al interior del Estado como en las fuerzas políticas que componen a la sociedad, es un "legado" también de este período del maximato. Calles "enseñó" a sus "discípulos" la forma del cómo equilibrar todas estas instancias, cómo hacerlos funcionar en beneficio del Estado.

El maximato, así visto, es un período rico en conocimientos que van engrasando el caudal de los que forman parte de la peculiar razón de Estado del Estado mexicano. El maximato también fué un extraordinario instrumento histórico - del Estado mexicano para conseguir su fortalecimiento vía la concentración del poder.

Lázaro Cárdenas vino a reinstalar el sistema presidencialista en México al traspasar todas esas funciones, poder y conocimientos que se habían acumulado - en la figura del Jefe Máximo, a la renovada institución del presidente de la República. Las experiencias que Calles acumuló en cuanto al control y centralización del poder de hecho, Cárdenas las "reconquistó" para la institución presidencial.

---

(45) Idem, p. 163.

(46) Idem, p. 163.



También en este sentido Cárdenas fué el verdadero reformador: la transformación del partido en un efectivo partido de masas, el favor que se dispensó a las organizaciones populares, la formación de la CNC y de la CTM con cuño reformista, la institucionalización del movimiento patronal en las cámaras nacionales de empresarios, significaban la creación de poderes equilibrados y controlables en grado sumo y la reducción del poder personal a la más absoluta impotencia. (47)

### 2.3. El Proyecto Nacional Histórico y la Administración Interna a partir de 1917.

Como hemos visto antes (Vid. supra, pp. 14-16) la administración interna en la tradición administrativa española, se había concentrado en una sola dependencia, ya fuera ésta la Secretaría de Gobernación o el Ministerio de Fomento. Esta tradición constituyó una grave influencia para la constitución del Estado mexicano. Hagamos una sucinta reseña histórica del desarrollo de la administración interna en México, hasta antes de la Revolución de 1910.

En México, la consecución definitiva de la independencia respecto a España, es septiembre de 1821, encuentra a la administración pública en desarrollo en el momento en que la administración interna se concentra íntegra en una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, responsable por lo tanto, de conducir las prácticas gubernamentales de policía y fomento.

Durante los primeros 25 años del México Independiente la administración interna del Estado presentaba frecuentes variaciones en cuanto a la disposición de sus materias; consecuencia esto del constante relevo de los responsables de la Secretaría encargada de estos asuntos, y por el otro lado, consecuencia también de las convulsiones e incertidumbre político-social que vivía el país en esos momentos.

En este tenor, podemos apreciar que la primera Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores antes citada, comprendía en 1822, de cuatro materias generales: Estado, gobierno, beneficencia y fomento. de estas, la segunda -gobierno- estaba compuesta por los asuntos de las californias y el servicio público de correo. (48)

(47) Córdova, Arnaldo; op. cit. p. 54.

(48) Guerrero, Omar; El Estado y la administración... pp. 67-68.

Al año siguiente -1823- el nuevo titular de esta Secretaría, Lucas Alamán, introducía modificaciones a la organización de las materias propias de la administración interna, disponiendo ahora que fuesen: asuntos exteriores de Estado, gobierno político, gobierno económico, correos, sanidad, caridad, instrucción pública e industria. (49)

En el año de 1825 las materias de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores se distribuyeron así: ramos generales (que comprenden pasaportes, ca minos, canales, agricultura, comercio, industria, minas y bagajes), ilustración e instrucción, archivo general, salubridad y beneficencia. (50)

El 19 de abril de 1837 se crea un Ministerio de lo Interior, que absorbe íntegramente las materias que hasta entonces comprendía la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, y se le agregan a demás las materias de Justicia y Negocios Eclesiásticos, las cuales constituían hasta ese momento una Secretaría independiente de esta y que se llamaba precisamente así: Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. El Ministerio se desempeñó hasta el 10 de octubre de -- 1841, fecha en que es sustituido por la Secretaría de Relaciones Interiores Y - Exteriores nuevamente. El 18 de octubre de 1841 se le cambia la denominación - por la de Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. (51)

No se registraría modificación alguna, excepto en la denominación de esta - dependencia responsable de la administración interna, hasta que el 12 de abril de 1853 se crea el Ministerio de Fomento, y el 12 de mayo del mismo año pasa a denominarse propiamente Secretaría de Fomento; Colonización, Industria y Comercia. Esta importante dependencia tenía a su cargo las siguientes materias:

1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada;
2. colonización;
3. medidas conducentes al fomento industrial y mercantil;
4. establecimiento de la enseñanza de estos ramos;
5. expedición de patentes y privilegios;
6. exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril;
7. caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República;
8. desagüe de México y obras conexas al mismo;
9. conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras;

---

(49) Idem, p. 69.

(50) Idem, p. 71.

(51) Idem, pp. 109-110.

10. obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos;
11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales. (52)

En el mismo año de 1853, Luis de la Rosa hacía una interesante propuesta para la reorganización del Ministerio del Interior, en la cual dividía y diferenciaba las materias de competencia de la República, los Estados y los municipios en materia de administración interna. De esta manera, proponía concretamente para la Administración General de la República, estas materias:

tierras públicas, colonización y emigración extranjera; división territorial de la República; censos y población; catastro general del país; fomento de la agricultura, artes e industria; comercio, navegación, caminos, empresas de caminos de fierro, puentes, calzadas, telégrafos, correos, diligencias, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros y lanchas de salvamento; pesas y medidas, ensaye, apartado y anonadización; ley general de quiebras y bancarrotas; educación; bellas artes, literatura y ciencias; comercio con las tribus salvajes; civilización de las tribus salvajes; centralización administrativa.

La proposición agregaba, para la administración interna de los Estados:

caminos, fomento de la minería, agricultura, industria y comercio; instrucción secundaria; penitenciarias y correccionales, hospicios, hospitales e instituciones de caridad; policía de seguridad pública; fundación de nuevas poblaciones.

Finalmente, los municipios deberían incluir, en su administración interior, a las siguientes materias:

sistema de abasto; mercados, alhóndigas y rastros; acueductos y fuentes públicas; hospitales y cementerios, baños y lavaderos públicos; vacunas; cárceles y casas de corrección; policía municipal, policía de ornato y recreo. (53)

De acuerdo con un lúcido esquema del Dr. Guerrero, la administración interna del Estado mexicano siguió un camino de expansión de sus actividades en la sociedad, a través de la constante centralización de materias y funciones, desde la Reforma hasta la Revolución de 1910, en una sola dependencia administrativa y en dos fases consecutivas y bien diferenciadas.

La primer fase inicia en 1853 con la creación de la Secretaría de Fomento, en la cual se habían fusionado las Juntas Federales de Fomento creadas en 1841 en cada entidad federativa; consolidándose esta fase con la incorporación a la Secretaría de Fomento de las Agencias Generales de Industria y Agricultura. La ca-

(52) Cit. pos. Guerrero, Omar; Op. cit. p. 140.

(53) de la Rosa, Luis; La administración pública en México y medios de mejorarla, México, (sin edit.) 1853. pp. 5-7. cit. pos. Guerrero, Omar; idem, pp. 143-144.

racterística de esta, como se ve, es la de centralizar en una sólo dependencia todas aquellas actividades por las cuales el Estado intervenía y dirigía la economía del país en aquellos momentos.

La segunda fase coincide con el movimiento de Reforma, el cual arrebató a la Iglesia el control de la sociedad. Así, el Estado a través de su súbitamente ampliada administración interna, interviene prácticamente en todos los ámbitos de la sociedad mexicana:

Toma entonces el dominio de la riqueza muerta, establece la -justicia igualitaria -sin fueros ni diferencias de castas- regula la vida civil mediante la normación del matrimonio y el registro civil, impone la educación laica, enarbola la libertad de cultos, administra los establecimientos de salud y asistencia pública, y reglamenta el uso de cementerios y camposantos como materia sanitaria propiamente estatal. (54)

Para administrar estas nuevas materias, en esta segunda fase el Estado creó nuevas instituciones públicas administrativas: la Dirección General de Beneficencia Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública, y la Lotería Nacional, que tenían como objetivos fortalecer el cuidado de la educación, la salud, la asistencia pública y la readaptación social. (55)

Ya en el siglo XX, y esencialmente como consecuencia de la Revolución de 1910, la tendencia en la construcción de la administración interna se modificó, pasando de un tipo de centralización de materias públicas en una sólo dependencia, a otro tipo de centralización de actividades que ha creado nuevas secretarías con materias más especializadas, en las cuales se ha dividido la actividad de la antigua Secretaría de Fomento. Esta, entre 1861 y 1917 se constituyó en el origen de otras secretarías interesadas también en el fomento de la sociedad a través del desarrollo de su actividad económica: Agricultura y Fomento; Industria y Comercio; Comunicaciones y Obras públicas. (56)

Aunque practicada de muchas formas, la centralización ha sido desde el nacimiento del Estado mexicano, un factor común a todo gobierno. Así, la centralización varía su intensidad o sus ámbitos de acción, pero siempre la encontraremos como un importante recurso del Estado mexicano para fortalecerse.

Aquel proceso multiforme de centralización que se comienza a experimentar a partir de 1917, constituye, como lo ha dicho el Dr. Guerrero, una poderosa "fuerza productiva" para el Estado, pues a través de ella se han llevado a cabo pro-

(54) Guerrero, Omar; El Estado y la administración... p. 200.

(55) Idem, pp. 213-214.

(56) Idem, pp. 214-215.

cesos de eliminación reconstrucción y renovación de instituciones y organismos públicos que se heredaron del porfiriato y aún antes de él. Las fuerzas productivas, cuyo desarrollo había sido engendrado por ese anterior régimen, pero cuya estructura ya no era capaz de absorberlo, constituían el principal factor - de aquellos procesos y de la peculiar centralización a que dió origen la Revolución. (57)

El desarrollo de esas fuerzas productivas nos explica las transformaciones políticas y administrativas a que dió lugar la Revolución, como una necesaria y correcta aplicación de la Ciencia de la Policía al Estado mexicano. Es preciso recordar que la existencia del Estado sólo es garantizable si este desenvuelve las facultades y potencialidades de la sociedad civil: el desarrollo de ésta constituye la razón de ser y conservación del propio Estado. Pero aún aquí existe una diferencia fundamental en cuanto a las prácticas de policía del Estado - mexicano, y que caracterizan nitidamente al organismo estatal que surgió de la Revolución de 1910:

justo aquí encontramos uno de los puntos estratégicos de la frontera entre la forma de Estado mexicano anterior a la Revolución y la forma de Estado nacida de ella. En tanto que en la época precedente a la Revolución el Estado mexicano creó - las condiciones para el desarrollo industrial, y con ella una nueva formación social, el Estado revolucionario estuvo en condiciones históricas para llevar a cabo este propósito. (58)

La formación social preexistente al estallido de la Revolución de 1910, determinó de manera sustancial el Proyecto Nacional Histórico que surgió de ese movimiento de transformación política. El nivel de desarrollo socioeconómico en que se encontraban las fuerzas productivas del país, exigían ya un tipo más adecuado de administración pública y de Estado, por lo que el dinamismo de aquellas puede ser considerado como el factor que hizo necesaria la Revolución mexicana y los cambios políticos contenidos en la Constitución de 1917.

El Dr. Omar Guerrero ha encontrado que el "Proyecto Histórico" mexicano que surge de la Revolución de 1910, tiene como primer propósito la construcción de una sociedad industrial, fortaleciendo el sistema capitalista de producción que estaba emergiendo a principios del siglo XX. Para ello y considerando a la Revolución de 1910 como un "paso adelante" y a la Constitución de 1917 como un "programa permanente", se estableció la estrategia de transitar de la producción

(57) Idem, p. 219.

(58) Idem, p. 219.

natural, sustentada en la agricultura, a otro sistema de producción social basado en la industria. Así, como requisito ineludible para conseguir la creación de la sociedad industrial, se hizo evidente la necesidad de realizar un amplio programa de desarrollo agrícola, y de atención a las demandas campesinas que se manifestaron en la Revolución de 1910. (59) En este marco histórico se pueden apreciar las características peculiares de la formación social mexicana, que nos indica que el desarrollo de las fuerzas productivas exigió la constitución de un Estado fuerte y centralizador:

Por consiguiente el proyecto de desarrollo capitalista fué radicalmente distinto del modelo europeo y más aún del estadounidense, pues el actor principal no era el empresario privado, sino el Estado. Al mismo tiempo, la Revolución había nacido de grandes demandas populares, principalmente campesinas, y aparejado a ello se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales al seno de la nación. La consecuencia fué el incremento de la actividad del Estado y la ampliación de la administración interna, que se dió en gran escala, contras­tando extraordinariamente a la estrechez a que la había confinado el sistema porfiriano. (60)

Obdiendo a esa necesidad -que apremiara el Proyecto nacional Histórico- desarrollar en México una sociedad industrial, y a la otra necesidad también de atender y dar solución a las demandas manifestadas durante la Revolución, fué que el Estado mexicano que surge en 1917 se caracteriza por un poderoso proceso de centralización, consiguiendo que toda actividad social pase por sus "manos", controlando y desarrollando a las fuerzas sociales y productivas de la sociedad. Esta centralización, como ya lo ha dicho el Dr. Guerrero, se caracterizó en el período que comienza a partir de la Revolución, por ser multilínea, tendiendo a la especialización de funciones en los organismos y dependencias administrativas.

Así, podemos analizar las transformaciones que han experimentado el Sector Central de la administración pública, centralizándose y especializándose con el transcurso del tiempo, a partir de 1910.

En 1913 Venustiano Carranza expide un decreto en el que organiza a la administración pública mexicana de acuerdo a las necesidades del Ejército Constitucionalista. Lo paradójico reside en que esta organización carrancista coincide casi punto por punto con la organización establecida por el régimen de Porfirio

(59) *Idem*, p. 223.

(60) *Idem*, pp. 223-224.

Díaz Esta administración de 1913 consta de: la Secretaría de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito y Comercio; Guerra y Marina. (61)

Omar Guerrero explica esta similitud organizativa en regímenes tan opuestos:

porque no sería difícil que en tiempos de guerra resultara sencillo copiar casi a la letra el decreto porfiriano de 1891 y organizar así a la administración del ejército constitucionalista. Tal como se puede apreciar, comparándose el decreto señalado y el decreto carrancista de 1913, sólo hay pocas alteraciones del segundo en comparación con el primero. Sin embargo, los parangones con el régimen administrativo porfiriano no debe ser sobrevalorado, porque la administración constitucionalista perseguía un propósito diverso a la porfiriana a saber, la liquidación del antiguo régimen. (62)

Es hasta abril de 1917 cuando se expide la primer Ley de Secretarías del Estado revolucionario, en la que se introducen modificaciones sustanciales a la organización de la administración pública y se empieza a apreciar el carácter distintivo del Estado revolucionario. Así, se establecen las siguientes dependencias:

- Secretarías: - Estado;  
 - Hacienda y Crédito Público;  
 - Guerra y Marina;  
 - Comunicaciones;  
 - Fomento;  
 - Industria y Comercio;
- Departamentos: - Judicial;  
 - Universitario y de Bellas Artes;  
 - Salubridad Pública. (63)

Sin embargo, esta organización fue, desde su promulgación, sólo temporal y provisional, en tanto se publicaba otro decreto en el que se le daría una constitución más adecuada, lo que ocurrió en diciembre de 1917. Según este nuevo decreto, la administración pública se componía de:

- Secretarías: - Gobernación;  
 - Relaciones Exteriores;  
 - Hacienda y Crédito Público;  
 - Guerra y Marina;  
 - Comunicaciones y Obras Públicas  
 - Agricultura y Fomento;  
 - Industria, Comercio y Trabajo;

(61) Guerrero, Omar; "75 años de Revolución: la administración pública". en México 75 años de Revolución III. Desarrollo político, INEHRM. Fondo de Cultura Económica, México 1988. p. 666.

(62) Idem, p. 667.

(63) Idem, pp. 667-668.

- Departamentos: - Universitario y de Bellas Artes;  
 - Salubridad Pública;  
 - Aprovevisionamientos Generales;  
 - Establecimientos Fabriles Y Aprovevisionamientos Militares;  
 - Contraloría. (64)

El período de gobierno de Adolfo de la Huerta, que duró de junio a noviembre de 1920, no experimentó cambio alguno en la organización central. Alvaro Obregón sólo introdujo dos cambios, agregando igual número de dependencias a la administración pública: la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Estadística Nacional. (65)

Con Plutarco E. Calles se agregaron el Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías de Justicia, quedando la estructura de la siguiente manera:

- Secretarías:- Gobernación;  
 - Relaciones Exteriores;  
 - Hacienda y Crédito Público;  
 - Guerra y Marina;  
 - Agricultura y Fomento;  
 - Comunicaciones y Obras Públicas;  
 - Industria, Comercio y Trabajo;  
 - Educación Pública;
- Departamentos:- Salubridad Pública;  
 - Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares;  
 - Estadística Nacional;  
 - Contraloría;  
 - Distrito Federal;
- Procuradurías:- General de la República;  
 - General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. (66)

Ya dentro del período del Maximato, el gobierno de Emilio Portes Gil (1 dic.- 1928-1 feb, 1930), no introdujo alteración alguna al esquema dejado por Calles. - lo mismo que sucede con el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (5 feb. 1930-3 sep. 1932) Es hasta el régimen de Abelardo Rodríguez cuando se lleva a cabo alguna modificación a la estructura administrativa, quedando como sigue:

- secretarías: - Gobernación;  
 - Relaciones Exteriores;  
 - Hacienda y Crédito Público;  
 - Guerra y Marina;  
 - Agricultura y Fomento;  
 - Comunicaciones y Obras Públicas;  
 - Industria y Comercio (Economía Nacional desde diciembre de 1932);

---

(64) Idem, p. 676.

(65) Idem, o. 683.

(66) Idem, p. 685



- Educación Pública;
- Departamentos:- Salubridad Pública;
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares;
- Del Trabajo;
- Agrario;
- Contraloría (desaparecida diciembre de 1932)
- Distritito Federal;
- Procuradurías:- General de la República;
- General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.(67)

El régimen más importante, desde el punto de vista histórico, para la formación de la administración pública actual, el de Lázaro Cárdenas, introdujo importantes cambios en la organización de la estructura central del aparato administrativo que recibió, dejándolo como a continuación se muestra:

- Secretarías:- Gobernación;
- Relaciones Exteriores;
- Hacienda y Crédito Público;
- Guerra y Marina (Defensa Nacional desde noviembre de 1937)
- Economía Nacional;
- Agricultura y Fomento;
- Comunicaciones y Obras Públicas;
- Departamentos:- Educación Pública;
- Salubridad Pública;
- del Trabajo;
- Agrario;
- Asistencia Pública;
- Distrito Federal;
- Forestal, de Caza y Pesca;
- Educación Física;
- Asuntos Indígenas;
- Marina Nacional;
- Prensa y Publicidad (Prensa y Propaganda desde julio de 1937)
- Turismo;
- Ferrocarriles;
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares;
- Asistencia Social Infantil;
- Procuradurías:- General de la República;
- General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.(68)

Ha sido este, sin duda, el régimen político-administrativo que más cambios - ha realizado en su estructura interna y en su relación con la sociedad, imponiendo una extensión extraordinaria a las actividades del Estado, hecho éste que se

(67) Idem, pp. 687-689.

(68) Idem, pp. 671-692.

comproba con la gran cantidad de Departamentos administrativos que se crean en este sexenio. En el periodo siguiente, con el régimen de Manuel Avila Camacho, asistimos al tránsito desde un Estado revolucionario hacia un Estado posrevolucionario, caracterizado éste por el mayor ímpetu que concede al desarrollo de la sociedad industrial, asignándole mayor importancia que a la satisfacción del bienestar social inmediato de las mayorías, aunque nunca se deja de atender este rubro. Tal cambio tan importante no se refleja en la estructura central de la administración pública, la cual se conserva como la dejó Cárdenas, salvo algunas modificaciones nominales:

- Secretarías: - Gobernación;
- Relaciones Exteriores;
- Hacienda y Crédito Público;
- Defensa nacional;
- Economía Nacional;
- Agricultura y Fomento;
- Comunicaciones y Transportes;
- Educación Pública;
- Asistencia Pública;
- Departamentos: - Salubridad Pública;
- Agrario;
- Marina Nacional (Secretaría de Marina desde 30 diciembre de 1940)
- del Trabajo (Secretaría del Trabajo desde 1 enero de 1941)
- Distrito Federal;
- Procuradurías: - General de la República;
- General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. (69)

En el periodo gubernamental del Miguel Alemán, se expide la primer Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, lo que pone de manifiesto la importancia que para el Estado tiene ya este sector de la administración pública, y de la necesidad de uniformar mecanismos y procesos de control al respecto. Se expide, también otra Ley de Secretarías que viene a introducir importantes reformas a la estructura institucional, para adecuarla al objetivo público de construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo del capital en México, criterio fundamental de la política alemanista. Se tiene así esta estructura central:

- Secretarías: - Gobernación;
- Relaciones Exteriores;
- Hacienda y Crédito Público;

- Defensa Nacional;
  - Marina Nacional;
  - Educación Pública;
  - Agricultura y Fomento;
  - Comunicaciones y Transportes;
  - Economía Nacional (economía desde 7 de diciembre de 1947)
  - Salubridad y Asistencia;
  - Trabajo y Previsión Social;
  - Recursos Hidráulicos;
  - Bienes Nacionales e Inspección Administrativa;
- Departamentos:- Agrario;
- Distrito Federal;
  - de la Industria Militar;
- Procuradurías: - General de la República;
- General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. (70)

Adolfo Ruiz Cortines apoyó la actividad del Estado, durante su gobierno, en los organismos públicos descentralizados y centralizados, según podemos apreciar en el hecho de que no haya introducido cambio alguno en el Sector Central, y en el otro hecho evidente de la gran cantidad de organismos públicos que se crearon en este período. (71) Por el contrario, la intensa actividad que López Mateos imprimió como característica en su gobierno, se fundamentó en los cambios a la estructura de la administración pública central, los cuales sintió como necesarios y que le llevaron a expedir una nueva Ley de Secretarías de Estado en diciembre de 1958. De esta manera, tenemos la siguiente organización:

- Secretarías: - Gobernación;
- Relaciones Exteriores;
  - Hacienda y Crédito Público;
  - Defensa Nacional;
  - Marina Nacional;
  - Educación Pública;
  - Agricultura y Ganadería;
  - Economía;
  - Salubridad y Asistencia;
  - Trabajo y Previsión Social;
  - Recursos Hidráulicos;
  - Presidencia;
  - Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (Patrimonio Nacional desde 1 de enero de 1959)
  - Comunicaciones y obras Públicas (Comunicaciones y Transportes desde 1 de enero de 1959; Obras Públicas desde 1 de enero de 1959)

---

(70) Idem. p. 705.

(71) Idem. pp. 706-707.

- Departamentos: - Agrario (Asuntos Agrarios y Colonización desde 1 de enero de 1959)  
 - Turismo;  
 - Distrito Federal;  
 Procuradurías: - General de la República;  
 - General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. (72)

Gustavo Diaz Ordaz retomó íntegra la organización del Sector Central que realizó López Mateos; no obstante, expidió la segunda Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en 1965; muestra de que este importante sector de la actividad pública continuaba amplificándose y expandiéndose. (73) Luis Echeverría Alvarez realizó sólo tres cambios en la organización del Sector Central: a los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, los elevó a la categoría de Secretarías de Estado, originándose así las Secretarías de la Reforma Agraria, y Turismo, respectivamente. El tercer cambio consistió en la modificación de la extensión del ámbito de actividad de la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales que, al constituirse en Estados los Territorios de Quintana Roo y Baja California Sur, se pasó a denominar Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. Echeverría expidió, también, otra Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (74)

A partir de la administración de José López Portillo el desarrollo de la administración pública exigió una reforma profunda de su estructura y organización. Con tal propósito el presidente en turno se planteó la depuración masiva del sector paraestatal (que no podría ser comenzada con eficacia sino hasta el período siguiente) y una reorganización de la administración centralizada, apoyada básicamente en el concepto de la sectorización. Este proceso de reforma queda reflejado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en la que se plasma su esquema estructural:

- Secretarías: - Gobernación;  
 - Relaciones Exteriores;  
 - Hacienda y Crédito Público;  
 - Defensa Nacional;  
 - Marina;  
 - Educación Pública;  
 - Agricultura y Recursos Hidráulicos;

(72) Idem, p. 708.

(73) Idem, pp. 710-711.

(74) Idem, p. 711.

- Comunicaciones y Transportes;
  - Asentamientos Humanos y Obras Públicas;
  - Comercio;
  - Patrimonio Y Fomento Industrial;
  - Reforma Agraria;
  - Salubridad y Asistencia;
  - Trabajo y Previsión Social;
  - Programación y Presupuesto;
  - Turismo;
- Departamentos: - Pesca;
- Procuradurías: - Distrito Federal;
- General de la República;
- General de Justicia del Distrito Federal. (75)

Miguel de la Madrid Hurtado retomó el propósito de "revisión" del Sector Paraestatal que había planteado el régimen anterior, y lo convirtió en Programa de gobierno para su régimen. Así, expide en el segundo semestre de 1986 la Ley Federal de Entidades Paraestatales que recoge en esencia ese objetivo. Por lo que respecta al Sector Central, modificó en algunos aspectos su estructura, dejándola organizada de la siguiente manera:

- Secretarías: - Gobernación;
- Relaciones Exteriores;
  - Hacienda y Crédito Público;
  - Marina;
  - Educación Pública;
  - Salubridad y Asistencia (Salud desde 1986)
  - Comercio y Fomento Industrial;
  - Energía, Minas e Industria Paraestatal;
  - Comunicaciones y Transportes;
  - Trabajo y Previsión Social;
  - Reforma Agraria;
  - Turismo;
  - Pesca;
  - Programación y Presupuesto;
  - Contraloría;
  - Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- Departamento: - Distrito Federal;
- Procuradurías: - General de la República;
- General de Justicia del Distrito Federal. (76)

Carlos Salinas de Gortari retomó íntegra la estructura central heredada por su antecesor, aunque ha continuado con el proceso de reforma administrativa y política, centrando este proceso en la reducción masiva del Sector Paraestatal y Descentralizado, acompañado por una revisión de todos los cometidos del Estado, de los cuales muy pocos quedaran intactos. El hecho es que hasta diciembre de 1990,

(75) ídem, p. 713.

(76) ídem, p. 716.

la administración central ha conservado la estructura establecida por Miguel de la Madrid.

Este proceso interno de especialización en las dependencias centrales de la administración pública, que se ha experimentado desde 1917 hasta 1990, es sólo una de las características que constituyen el Proyecto Nacional Histórico de México, y cuyo eje es la centralización o concentración del poder y funciones sociales. La centralización que había experimentado el Estado mexicano durante el porfiriato, revistió la forma de un "avasallamiento de la sociedad civil por el Estado", que incluyó a los organismos descentralizados que se habían creado hasta entonces, convirtiéndolos de entes relativamente autónomos en subdependencias de las Secretarías de Estado. Aunque algunos organismos de este tipo subsistieron, y se crearon algunos otros, la tendencia general mostró una centralización intensa en las Dependencias Centrales, a través de las cuales fluía la actividad administrativa completa del Estado, por lo que la intervención de éste en la sociedad se manifestaba esencialmente por la Secretaría de Fomento, "y a partir de 1891, también de la de Comunicaciones y Obras Públicas." (77)

La Constitución de 1917 conformó el parteaguas que redefinió el proceso de centralización para el Estado mexicano. Con ella comenzaba un nuevo impulso del Estado para fortalecerse con las fuerzas de la sociedad, pues con el Artículo 27 Constitucional se le dotaba a éste de todos los recursos de la nación, le daba facultad para determinar el régimen de propiedad e, incluso, la propiedad privada emanaría de la aprobación del Estado. Este procede entonces a centralizar, nuevamente, el control de los recursos que había "liberado" el régimen anterior a la Revolución, y para su mejor administración comenzó a crear instituciones descentralizadas. Así, el nuevo proceso de centralización restituía el carácter de autónomos a los organismos descentralizados que antes había absorbido el porfiriato:

Estos hechos, de enorme trascendencia para la formación de la administración pública contemporánea, manifiestan dos tendencias: primero: que la actividad del Estado propendría a incrementarse sustancialmente; segundo: que esta actividad volvía a manifestarse por medio de entidades descentralizadas. Es decir, se retornaba a la añeja tradición de la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas, modo de ser y obrar peculiar del Estado mexicano. (78)

Podemos explicar este resurgimiento de los organismos descentralizados, como consecuencia de aquella tendencia de la centralización en el Estado mexicano: la

(77) Cfr. Guerrero, Omar; El Estado y la administración..., p. 508.

(78) Idem, p. 514.

especialización de funciones. Incluso no sólo fueron éstos los organismos públicos que surgieron de este proceso: existe otro tipo de unidad administrativa que es peculiar de este período que comienza con la Revolución: nos referimos a los Departamentos administrativos que irrumpen en la escena político-administrativa del Estado mexicano, desde sus comienzos revolucionarios.

ya en el tiempo del Gobierno de Carranza se observaba la fuerza de la centralización, ahora reforzada con la creación de -- los departamentos administrativos. También se observa que esta centralización adquiría la paradójica característica de hacerse sentir por medio de entidades descentralizadas, que estaban volviendo a nacer. (79)

En realidad no existe tal paradoja, pues si bien se estaban creando organismos descentralizados -con cierta autonomía respecto al "centro"- también es cierto que su propósito consistía en concentrar recursos y fuerzas de la sociedad, en el organismo estatal. Los Departamentos administrativos, dependencias centralizadas, se inscriben en el mismo proceso de centralización social y política que los organismos descentralizados; el factor común de ambos tipos de instituciones administrativas, lo constituye el proceso de especialización, pues lo dos tipos son consecuencia y producto de esta tendencia.

La centralización y especialización que se ha experimentado en la actividad del Estado mexicano a partir de la Revolución de 1910, obedece -como ya lo habíamos visto antes- a aquella doble necesidad de impulsar el desarrollo de una sociedad industrial, y de satisfacer las demandas sociales que se manifestaron durante este gran movimiento revolucionario, y que se traducen en mayor bienestar social. Como consecuencia de este hecho, los gobiernos que se han sucedido desde 1917 han procurado -equilibrar en su actividad la satisfacción de ambas necesidades, impulsando por tanto la actividad del Estado en las áreas de la vida económica y de la vida social, -fundamentalmente.

Debemos entender que para un Estado recién surgido de un movimiento revolucionario como el de 1910, la cuestión del control político y la del desarrollo social constituyen materias en las que se estaba "inaugurando", dando sus "primeros pasos" en un campo hasta entonces desconocido. De ahí la preocupación por mantener equilibrados los intereses sociales de corto plazo, que se manifestaban en las necesidades insatisfechas escuchadas durante el movimiento armado, y los intereses sociales de largo plazo que se han identificado con la construcción de una sociedad industrial

que garantice para el futuro mejores condiciones de vida individual y social. De 1917 a 1940 constituyó un período rico en aprendizaje para el Estado en que creó e innovó nuevas instituciones políticas y administrativas, incursionando en áreas de actividad nunca antes exploradas por el Estado y en el que, en fin, se apreció una intensa actividad pública.

Existen notables diferencias entre la actividad desempeñada por el Estado revolucionario (1917-1940) y el Estado posrevolucionario que se aplica desde 1940. Ambos "Estados", sin embargo, se fundamentan en aquellos dos elementos o propósitos directrices que marcó la Revolución de 1910 a la actividad del Estado: el desarrollo de una sociedad industrial, y la satisfacción de demandas sociales. Aunque la forma de equilibrarlos fué radicalmente distinta, Omar Guerrero nos afirma:

la administración pública en el período posrevolucionario se - distinguió por dos elementos esenciales: primero, el proyecto - histórico de consolidación de un capitalismo industrial modernizante, para el cual muchas instituciones administrativas se orientaron a ello como tarea fundamental; segundo, el mantenimiento de las instituciones administrativas con vocación de servicio colectivo -y en lo esencial popular- creadas por los regímenes de la Revolución y que le caracterizan como tal, en convivencia y complementariedad con aquellas otras destinadas al fortalecimiento del capitalismo. (80)

La diferencia entre ambos períodos estriba en que durante el Estado revolucionario, es decir de 1917 a 1940, se dió un énfasis mayor en la administración de la vida social, dando lugar a un Estado benefactor. En tanto que a partir de 1940 se decidió utilizar el aparato estatal para incrementar el ritmo del crecimiento económico y de la industrialización de la sociedad, revistiendo esto una mayor importancia que los intereses populares. (81) No obstante, en ambos períodos encontramos - una atención del Estado para esos dos objetivos, aunque en menor proporción con respecto al período anterior se continuó en el período posrevolucionario con los principios del Estado benefactor. Sucede, en realidad, y como lo dice Omar Guerrero, que "la proporción entre el programa industrializador y el mantenimiento del bienestar social varió de sexenio a sexenio." (82)

Habíamos dicho antes que una característica fundamental del Estado que surgió de la Revolución de 1910 -y que prevalece aún en el Estado posrevolucionario- es que la actividad centralizadora y especializadora del Estado se manifestó, de nueva cuenta y con mayor vigor, a través de organismos públicos descentralizados y -

(80) Idem, p. 547.

(81) Idem, pp. 547-548.

(82) Idem, p. 548.



de dependencias centrales como los Departamentos administrativos. Pero el proceso de especialización no se agotó en estas dos figuras administrativas, sino que fué preciso apoyarse en otro tipo de organismos públicos, también centralizados, que respondieran a aquel carácter de una actividad muy específica: nos referimos a los organismos públicos centralizados que frecuentemente han recibido el nombre de Comisiones, Coordinaciones, Juntas, Consejos, etc.

Este otro tipo de organismo público cumple la función de atender asuntos muy específicos, generalmente de un período de tiempo bien determinado, y cuya atención debe ser pronta y expedita. Su labor es de suma importancia para el Estado, pues se abocan a satisfacer alguna demanda urgente, a solucionar algún problema emergente, o incluso para atender necesidades del propio Estado - por lo que respecta a su conservación y mantenimiento, es decir, estos organismos por sus características peculiares y moldeables, son idóneos para cumplir con cometidos de razón de Estado: ya sea investigando y recopilando información específica sobre grupos y fuerzas sociales, sobre la situación de algunos recursos del Estado que pudieran serle útiles; o incluso actuando directamente sobre el control de grupos sociales específicos.

La centralización y concentración creciente del poder en el Estado, que en este siglo se ha manifestado en México a través de la especialización, ha sido una característica y tendencia fundamental del Proyecto Nacional Histórico de México. Las necesidades que se busca atender con el proceso de especialización constituyen, pues, el contenido del Proyecto Nacional. De esta manera podemos darnos cuenta que las actividades que desarrollan los organismos públicos centralizados y descentralizados, junto con las de las dependencias centrales y Departamentos administrativos, buscan inequívocamente la realización de aquel Proyecto Nacional. La identificación de aquellos, define a éste.

El hecho de que el Estado distraiga fuerzas y recursos para constituir un organismo público como los descritos, está poniendo de manifiesto que la actividad que va a desempeñar tiene una notable importancia para el Estado, pues atiende con ella una necesidad urgente y excepcional. Esta prioridad está dada, también, porque la satisfacción de dicha necesidad o demanda social conviene al Estado, cuyo interés esencial se identifica con el bien común, y el desarrollo de las fuerzas sociales que integran a la sociedad. En otras palabras, el Estado sólo crea este tipo de organismos, cuando considera que su existencia es necesaria para la realización de los altos propósitos del Proyecto Nacional Histórico.

Para obtener la forma peculiar y característica del Estado mexicano en actividad, es decir, el tipo de administración pública específicamente mexicana, Omar Guerrero se concreta a realizar un seguimiento histórico de la actividad del sector público mexicano (en su obra multicitada El Estado y la administración pública en México) tomando como guía la amplitud, variedad y versatilidad de esta actividad, pero centrándose en los organismos administrativos descentralizados y la actividad del Sector Central, abocados a resolver o atender los asuntos de interés nacional.

En este sentido, identificó ocho tendencias en la actividad del Estado mexicano, que muestran un carácter histórico constante y confiable desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días:

1. "Actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad," lo que ha dado lugar a un Estado sustancialmente intervencionista.
2. "Formación de un espacio público comprensivo y en expansión," que ha llevado a la consolidación de una administración interna a partir de prácticas gubernamentales variadas, que se ubican dentro de las administraciones de la vida económica, social e individual.
3. "Creación de un *modus operandi* peculiar del Estado por medio de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas instituciones descentralizadas han estado en actividad desde el siglo XVIII y la importancia de su papel se ha incrementado con el paso del tiempo. Hoy día encarnan el espíritu del Artículo 28 constitucional, que establece las áreas exclusivas de intervención económica del Estado."
4. "Establecimiento de la economía de Estado," que busca la dirección de la economía nacional a través de la práctica de la intervención directa del Estado en la economía, o a través del fomento de actividades económicas privadas.
5. "Efecto formativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública. Las revoluciones han incrementado cualitativa y cuantitativamente el organismo y los cometidos del Estado, principalmente las instituciones descentralizadas (...) Las revoluciones han tenido también un efecto multiplicador generalizado, especialmente la Revolución de 1910: de un centenar de entidades descentralizadas en la década de los cuarenta, se reprodujeron más de un millar en la de los setenta."
6. "Institucionalización del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas."
7. "Formación de relaciones económicas institucionalizadas por el Estado y el capital." Estas relaciones comienzan

desde el establecimiento del Banco de Avío en 1830, que buscaba la formación de una fracción de la burguesía industrial, que se responsabilizara de la acumulación del capital y la industrialización de la economía."

8. "Centralización irrefrenada en el Estado nacional." Esta tendencia centralizadora es el producto directo de la Reforma y de la Revolución de 1910, y ha sido factor a su vez, de la acumulación del capital y de la formación del patrimonio estatal como sosten de sus fuerzas interiores.(83)

### 2.3.1. La Administración Interna del Estado Revolucionario (1917-1940).

El desarrollo hacia la sociedad industrial, pero satisfaciendo las demandas sociales de la población, que ha promovido el Estado, se ha realizado a través de instituciones públicas cuya actividad especializada se concentró en asuntos muy específicos y delimitados. Durante este período revolucionario, que va de 1917 a 1940, y como ha afirmado el Dr. Onar Guerrero, se constituyeron las instituciones sociales, políticas, administrativas y culturales que caracterizan a México contemporáneo.(84) La actividad del Estado, en este sentido, resultó extraordinariamente intensa durante este período y, lo que es más importante, puso de manifiesto cuáles son y han sido los ámbitos o asuntos que más preocupan al Estado, en todos los órdenes: en la administración de la vida económica, social y personal.

#### 2.3.1.1. La Administración de la Vida Económica en el Estado Revolucionario.

Durante el período de gobierno de Venustiano Carranza (mayo 1917-1920), buena parte de la administración de la vida económica se realizó a través de una intensa actividad de la Secretaría de Fomento, y de la Secretaría de Industria y Comercio. El Departamento de Aprovisionamientos Generales resulta un buen ejemplo de la centralización de funciones que reinauguraba el Estado revolucionario, a través de Carranza, pues en 1918 se le creó con la finalidad de concentrar las

(83) *idem*, pp. 773-779.

(84) *idem*, p. 540.

adquisiciones del sector público uniformando procedimientos. (85)

Durante el gobierno de Alvaro Obregón, (1920-1924), se creó la Dirección de Irrigación dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento; el Instituto de Geología; la Compañía Naviera Mexicana; el Departamento de Estadística; las Comisiones del Río Lagos y de San Juan del Río, lo que nos muestra el interés del Estado revolucionario por conocer los recursos naturales y humanos con que contaba el país, de la necesidad de desarrollar esos recursos a través de su cultivo.

Con el régimen de Plutarco Elías Calles se creó la Junta Nacional de Caminos, El Banco de México S.A., la Comisión Nacional Bancaria; se reformó la Comisión Nacional Monetaria y se otorgó autonomía de gestión a la Dirección General de Aduanas; se fundó la Escuela de Administración Pública y se introdujeron reformas a la Secretaría de Hacienda.

Durante el período del "maximato", que comprendió los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, es de destacar en el ámbito de la administración de la vida económica, la creación de la Comisión Nacional de Planeación, el Banco del Trabajo, la Comisión Nacional de la Moneda y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, todos durante el régimen de Pascual Ortiz Rubio. Con Abelardo Rodríguez se crearon la Secretaría de la Economía Nacional, el Departamento Agrario, la Nacional Financiera, la Comisión del Salario Mínimo. (86)

Durante el período de Lázaro Cárdenas se dió auge extraordinario al desarrollo de la sociedad industrial y, por ende, a la creación de instituciones administrativas que persiguieran este fin. De esta manera, dentro de la administración central fueron creados los Departamentos Forestal, de Caza y Pesca, y de Publicidad y Propaganda.

Se crearon también importantes organismos descentralizados y empresas públicas como la Compañía Productora e Importadora de Papel S.A.; el Banco Nacional de Crédito Ejidal; Petróleos de México; Banco Nacional de Comercio Exterior; Almacenes Nacionales de Depósito; Banco Nacional de Fomento Industrial; el Ingenio Ejidal de Zacatepec; la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles; la Comisión Nacional de Electricidad. (87)

---

(85) Idem, p. 522.

(86) Idem, pp. 527-532.

(87) Idem, pp. 532-539.

### 2.3.1.2. La Administración de la Vida Social en el Estado Revolucionario.

En el régimen de Venustiano Carranza se crea una Comisión de Indemnizaciones, que cubriría los daños sufridos durante el movimiento armado. En el Sector Central se destaca la creación de la Dirección de Estudios Arqueológicos y Etnográficos, más tarde Dirección de Antropología; a la Secretaría de Gobernación se le encargó el cuidado de la readaptación social de reos federales, así como lo relativo a indulto y amnistías. Con el breve período de Adolfo de la Huerta, se elaboró la Carta Arqueológica de la República en el seno de la Dirección de Antropología de la Secretaría de Fomento; se dió también gran actividad al Departamento del Trabajo, encomendándosele evitar los conflictos obrero-patronales. (88)

En el régimen de Alvaro Obregón se reincorporó a la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Beneficencia en el Sector Central, en tanto que resurge el organismo descentralizado de la Lotería Nacional. Plutarco E. Calles, durante su período presidencial organizó dentro del Departamento del Trabajo un cuerpo médico industrial que atendería y prevendría accidentes de trabajo. (89)

Ya en el período del maximato, es importante destacar el impulso que Emilio Portes Gil dió a la administración de la vida social, fomentando el cooperativismo. (90) Se creó también en este gobierno, la Comisión de Investigaciones Indígenas, en Michoacán. Abelardo Rodríguez también puso el acento en la administración de la vida social, elaborando proyectos de Ley sobre el Seguro Social y para la creación de un Instituto sobre el Trabajo, creando también el Departamento del Trabajo. (91)

Lázaro Cárdenas dió tanta importancia, en su administración, a la economía como a la vida social de los ciudadanos. Especialmente en esta última materia, lo podemos constatar por la creación de un Departamento de Asuntos Indígenas, y del Departamento de Asistencia Social Infantil. Por lo que se refiere a organismos descentralizados, en éste ámbito de la vida social fueron creados el Instituto de Alimentación Popular y el Banco de Crédito Agrícola que tenía funciones de administración social, además de que se elaboró un proyecto para la creación del Instituto Nacional de Antropología. Se ampliaron las funciones de readaptación social

(88) Idem, pp. 521-522.

(89) Idem, pp. 523-525.

(90) Idem, p. 527.

(91) Idem, pp. 527-529.

de la Secretaría de Gobernación al encomendársele la defensa y prevención social de la delincuencia, los tribunales para menores en el Distrito Federal, las escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación y sanatorios para anormales en el Distrito y Territorios Federales, colonias penales y la Dirección Técnica de la Penitenciaría del Distrito Federal. (92)

### 2.3.1.3. La Administración de la Vida Individual en el Estado Revolucionario.

Resulta muy significativo el hecho de que, en este período de consolidaciones del Estado y del Proyecto Nacional Histórico, la actividad del organismo - estatal haya puesto énfasis en éste ámbito de la vida individual- en la salud y la vida intelectual: indicadores ambos de la preocupación del Estado por el desarrollo integral de los ciudadanos cuya fuerza le alimentan.

Con el gobierno de Carranza, la Dirección General de Bellas Artes, (producto de los gobiernos maderista y constitucionalista), fué alimentada con los recursos de la extinta Secretaría de Instrucción Pública. Se establece también el Departamento de Salubridad Pública, para encargarse de la salud pública. Nada interesante sucede en éste ámbito de la administración interna, hasta que Alvaro Obregón traslada los Talleres Gráficos de la Nación al Departamento Universitario y de Bellas Artes. (94) Desde 1921, la Secretaría de Educación Pública atendía los asuntos relativos a la Universidad Nacional, extensión universitaria, bibliotecas y educación para indígenas, además de que concentraba la vida cultural del país al ocuparse del cuidado del patrimonio arqueológico, artístico, teatro, bellas artes y música. (95) Durante el período presidencial de Calles, se sumó a la Universidad Nacional, a la Escuela Nacional de Bellas Artes y el Conservatorio Nacional de Música. (96) Ya durante el maximato, Emilio Portes Gil estableció la autonomía universitaria, dando lugar a la Universidad Nacional Autónoma de México. (97)

Lázaro Cárdenas introduciría importantes reformas a la administración de la vida individual, además de incrementar la actividad del Estado en este ámbito.

(92) Idem, pp. 532-539.

(93) Idem, p. 520.

(94) Idem, pp. 523-524.

(95) Idem, pp. 541-542.

(96) Idem, p. 527.

(97) Idem, p. 527.

Durante su gobierno, se transformó la Comisión Técnica Consultiva de la Secretaría de Educación Pública, en un Instituto de Orientación Socialista, creó el Consejo Nacional de Educación Superior y del Investigación Científica, el Departamento de Educación Física y el de Turismo, junto con el Instituto Politécnico Nacional.<sup>(98)</sup> A partir de 1934, la Secretaría de Gobernación asumió tareas poblacionales al administrar la migración, repatriación, colonización y naturalización; se ampliaron las competencias del Departamento de salubridad a la higiene industrial, el combate a los vicios sociales, preservación de vida y salud de los trabajadores, higiene en general, higiene veterinaria.<sup>(99)</sup> La Secretaría de Educación Pública amplió sus ramos a la educación preescolar, primaria, secundaria, normal, técnica, superior, física y artística e, inclusive, la educación que imparta la beneficencia privada.<sup>(100)</sup>

### 2.3.2. La Administración Interna del Estado Posrevolucionario (1940-1990).

Como ya habíamos visto, la actividad del Estado mexicano dió un giro muy importante en cuanto a sus criterios de prioridad a partir de 1940. Desde esta fecha, el organismo estatal impulsaría con mayor ímpetu la construcción de la sociedad industrial, aunque sin descuidar del todo el bienestar social de la población, a la que se le garantizaba un mínimo de satisfacción de sus necesidades sociales, para evitar el desgaste de la alianza con las clases populares, fuente ésta de la fuerza del propio Estado. De esta manera, se estaba privilegiando a los objetivos de largo plazo del Proyecto Nacional Histórico, sobre los objetivos inmediatos; con la seguridad de que una sociedad industrial ya establecida, garantizaría con sus mismas características un cómodo nivel de vida para las clases sociales en el futuro; es decir, la consecución del primer objetivo implicaría la consecución del segundo.

(98) *Idem*, pp. 533-536.

(99) *Idem*, pp. 540-541.

(100) *Idem*, p. 541.

### 2.3.2.1. La Administración de la Vida Económica en el Estado Posrevolucionario.

Durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, es de destacarse en el Sector Central, la creación de una Dirección General de Normas; y en el Sector Paraestatal, la creación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Con Miguel Alemán Valdes, la vida económica del Estado tuvo un auge mayor que el de su predecesor. En el Sector Central, se crearon la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Comisión del Papaloapan (impresionante experiencia de un organismo público de administración multifuncional de la sociedad), las Juntas Federales de Mejoras Materiales en cada Estado y que manifestaban el afán centralizador y fortalecedor del Estado; la Dirección General de Defensa Agrícola, la Dirección General de Promoción Agrícola Ejidal, la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza. (101)

Las "innovaciones" que introduciría Adolfo Ruiz Cortines se manifestarían en la importancia que le dió a la constitución de organismos descentralizados por sobre los centralizados, tendencia que contrasta con la anterior de Miguel Alemán. Así, se crearon el Banco Nacional de Transportes, la Procuraduría de Asuntos Agrarios, la Comisión Nacional de Energía Nuclear, el Consejo Superior Coordinador de Recursos Naturales no Renovables. Por lo que toca a la administración central, es digna de considerarse la creación de la Comisión Intersecretarial Coordinadora del Levantamiento Geográfico de la República. Adolfo López Mateos pudo disponer de una experiencia acumulada en la utilización de los recursos y medios del Estado, lo que le permitió muy bien darle actividad al organismo estatal equilibrando organismos públicos centralizados y descentralizados. Por lo que toca a los primeros, se crearon la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Obras Públicas, la Dirección de la Pequeña Propiedad, los Comités Agrícolas Ejidales, la Comisión del Río Balsas, la Comisión Nacional del Azúcar, la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, la Comisión Nacional del Espacio Exterior. Por lo que respecta a los organismos descentralizados creados durante este periodo, tenemos: el Instituto Mexicano del Café, la adquisición de la Compañía Mexi-

---

(101) Idem, pp. 548-552.



cana de Luz y Fuerza motriz, la creación de la CONASUPO, del Instituto Nacional de Investigaciones Catastrales y Urbanas, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. (102)

Gustavo Díaz Ordaz imprimió a la actividad del Estado, durante su régimen, un mayor auge a través de organismos descentralizados. De estos, creó: el Instituto Mexicano del Petróleo, el Banco Nacional Agropecuario, la Cooperativa de Obreros del Vestuario y Equipo, se integraron las 19 empresas que formaron la Comisión Nacional de Electricidad, se creó productos Forestales Mexicanos, Comisión Operadora CONASUPO de Graneros del Pueblo, Siderúrgica Las Truchas, - Compañía Nacional de Asbestos, Empresa Mexicana del Cobre, y se adquirió el ferrocarril Tijuana-Tecate. Por lo que respecta a la administración central fué importantísima la constitución de una Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, lo que habla de la trascendencia que para la realización de los intereses del Estado había adquirido este sector. (103)

Con Luis Echeverría Alvarez la actividad del Estado experimenta una intensidad extraordinaria, y una reorganización constante de su estructura institucional, la que se manifestó en diversas fusiones de organismos públicos para dar lugar a nuevas entidades. producto de estas fusiones y transformaciones en el Sector Central es que surge la Secretaría de la Reforma Agraria; en tanto que en el Sector Descentralizado sucedió lo mismo con la fusión de Almacenes Nacionales de Depósito y Bodegas Rurales Conasupo; la formación del Banco Nacional de Crédito Ejidal a partir de la fusión de los Bancos de Crédito Agrícola, el Ejidal y el Agropecuario. Además se crearon otros organismos descentralizados como: el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Productos Pesqueros Mexicanos (consecuencia de otra fusión), Química Fluor S.A., la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. (104)

Durante el gobierno de José López Portillo, el Estado experimentó una revisión de sí mismo y una conciencia de sus actividades, y la relación que estas guardan con su estructura institucional. Con el riesgo latente de la ingobernabilidad como consecuencia del inmenso tamaño del aparato público (sobre todo -

(102) Idem, pp. 553-556.

(103) Idem, pp. 558-559.

(104) Idem, pp. 559-561.

en lo relativo al sector paraestatal), se tomó la decisión de adoptar una "conciencia comprensiva del organismo del Estado." Derivada de esta revisión se hizo necesaria la puesta en marcha de dos procesos fundamentales: la depuración masiva del sector paraestatal, y la reorganización de la administración centralizada para racionalizar sus funciones. Estos procesos,

marcharon en paralelo por medio de la sectorización, un mecanismo por el cual se intentó darle coherencia. La responsabilidad recayó en una institución de elevada jerarquía, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. (105)

A partir de este período presidencial se intentó disminuir el número de entidades paraestatales (lo cual no fué posible sino hasta el período siguiente) y en todo caso se detiene la nueva creación de organismos descentralizados. En este tenor, se crearon apenas instituciones como la empresa Ruta 100, y la Compañía Mexicana de Aviación, la expropiación bancaria por la cual el Estado se hizo de todas las instituciones de este tipo en el país.

De la misma manera se experimentó una transformación importante del Sector Central de la administración pública, apoyándose en fusiones o nuevas funciones para antiguas dependencias, que se manifestaron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las más importantes modificaciones residen en la creación de la Secretaría de Comercio, y de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (106)

Miguel de la Madrid retoma, con mayor ímpetu, aquel propósito de depurar la administración paraestatal, reduciéndola y evitando su crecimiento con nuevos organismos. Sin embargo, fué necesario el surgimiento de algunos de ellos muy importantes, como el Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales que adquirieron su autonomía relativa del Sector Central; se crearon también el Centro Nacional de Estudios Municipales, la Comisión Nacional de Reconstrucción y la creación de la Contraloría General de la Federación. (107)

En los dos primeros años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, de 1988 a 1990, se ha puesto de manifiesto la intención de éste por intensificar el proceso de reducción masiva del Sector Paraestatal de la administración pública -- por un lado, y por el otro de no modificar en lo sustancial al Sector Central. Asimismo, se puede apreciar la tendencia a una centralización aún mayor de las actividades públicas, atendiendo los objetivos políticos, económicos y sociales

(105) Idem, p. 562.

(106) Idem, p. 564.

(107) Idem, pp. 565-568.

del gobierno en turno a través de los programas de las dependencias centrales evitando, hasta donde le es posible, atenderlos por medio de los organismos - públicos centralizados y descentralizados.

De esta manera tenemos que, en el ámbito de la vida económica, los programas sectoriales se han orientado a alentar la producción de los particulares, destacando en el primer año de gobierno el Programa "Autos Populares" que otorga facilidades para que en México se produzca el automóvil más barato del mundo. (108) Se crea, dentro del Sector Central, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. Por lo que respecta al Sector Paraestatal, tenemos que se han creado la Comisión Nacional del Agua, para funcionar como autoridad única que enfrente de manera integral el reto de un suministro suficiente en cantidad y calidad; se crea también en el segundo año de gobierno, Agroasemex, que al iniciar operaciones pretende corregir vicios de la anterior aseguradora a la cual sustituye. (109) Al mismo tiempo, el proceso de desincorporación de empresas paraestatales ha llegado a su clímax. Se ha anunciado, en el segundo año de gobierno que empresas como Tabanex, Imbecafé, Pronase y Azúcar S.A. serán transferidas a los productores y se encuentran ya en proceso de ser reestructuradas, liquidadas o transferidas; se ha "fortalecido el marco regulatorio antes de desincorporar a TELMEX," (110) y se han desincorporado ya a Mexicana de Aviación. En este mismo tenor, se han desregularizado los servicios públicos de autotransporte y aerolíneas, lo mismo que las actividades industriales y comerciales de la masa y la tortilla, la industria salinera, cerillera y henequenera, siembra y exportación de hortalizas y frutas, y la comercialización del cacao, azúcar y café. (111) En el segundo año de gobierno se procedió a la desestatización de la banca, ya que "sirve al interés nacional el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo estableció el Constituyente por más de 65 años." (112)

(108) El Gobierno mexicano, "primer informe de Gobierno". Presidencia de la República, México 1989, p. 36.

(109) "Segundo informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre 1990.

(110) *Idem*, p. ix.

(111) *Idem*, p. ix.

(112) *Idem*, p. viii.

### 2.3.2.2. La Administración de la Vida Social en el Estado Posrevolucionario.

Este ámbito de la administración interna revistió una importancia capital para el Estado, como complemento indispensable del apoyo al crecimiento de la economía y la construcción de la sociedad industrial. Sin embargo, la administración del bienestar social tuvo características distintas al del período revolucionario anterior. Con el Estado posrevolucionario "los programas gubernamentales han tendido a la perpetuación de las condiciones materiales propias de las clases populares, particularmente por medio de la seguridad y la previsión sociales."<sup>(113)</sup> Asimismo, se puede apreciar que en este gran período muchos de los organismos públicos que en el período anterior habían sido creados para desarrollar integralmente a las fuerzas sociales de México, a partir de 1940 funcionan sólo "como organismos de asistencia social subsidiarias por que transfieren recursos y servicios para atender las precarias condiciones de vida de estas clases."<sup>(114)</sup>

Con el gobierno de Manuel Avila Camacho se concretó la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, importante dependencia pública para la administración del bienestar social; igualmente se dió un amplio impulso al movimiento cooperativista con la formación de cooperativas de consumo. Ya en el período presidencial de Miguel Alemán es de destacarse la creación del Instituto Nacional Indigenista.<sup>(115)</sup>

Adolfo Ruiz Cortines no modificó mucho la estructura del Estado ni agregó demasiado. Durante su período fueron creadas dos instituciones importantes para la vida social: el Instituto Nacional de Bienestar a la Infancia, y el Instituto Nacional de la Vivienda. Adolfo López Mateos aportó también algo a la administración del bienestar social, no obstante que su apoyo fundamental se dirigió a la vida económica. Esto no impidió que creara el Instituto Nacional de protección a la Infancia, y transformara la Dirección General de Pensiones Civiles en el actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y que atendiera el ramo de la colonización en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.<sup>(116)</sup>

(113) Guerrero, Omar: El Estado y la administración pública, p. 572.

(114) Idem, p. 573.

(115) Idem, pp. 549-552.

(116) Idem, pp. 553-556.

El extraordinario impulso que Gustavo Díaz Ordaz dió al aparato económico del Estado, sobre todo creando empresas estatales, contrastó con el tímido desarrollo que promovió en el marco del bienestar social, del cual tiene importancia sólo la creación del Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez. Contrasta notablemente con el desempeño de Luis Echeverría Álvarez, quien en forma decidida amplió la infraestructura que cubre el ámbito de la administración interna que aquí examinamos. Concretamente, Echeverría creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural, el Instituto Nacional de la Vivienda Popular, el Centro de Estudios del Movimiento Obrero, el Centro de Información y Estadísticas del Trabajo, la Comisión Nacional para Promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, la Editorial Popular de los Trabajadores, y el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo; el INFONAVIT, el Comité Mixto de Protección al Salario, la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor. (117)

Dadas las transformaciones que empezaban a experimentarse en la tendencia de la actividad del Estado mexicano, en el gobierno de José López Portillo se entiende la ausencia de nuevos organismos creados en este período, y concretamente los que se refieren a la administración de la vida social. Con Miguel de la Madrid acudimos a una serie de transformaciones y fusiones de organismos y/o dependencias administrativas de entre los cuales surgió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se creó también al organismo Renovación Habitacional Popular. (118)

La administración de la vida social en los dos primeros años de gobierno - de Carlos Salinas de Gortari, se ha manifestado fundamentalmente a través del Sector Central, ante la ausencia de nuevas instituciones administrativas en este ámbito. Particularmente, las acciones de bienestar social más importantes, numerosas y cuantiosas, se han realizado por medio del Programa Nacional de Solidaridad, cuyo propósito general fué definido en el Primer Informe de Gobierno como el de "combatir la pobreza extrema". Es hasta el segundo informe cuando se da una explicación y descripción más detallada del mismo. Ahí se afirma que pretende enfrentar la desigualdad para combatirla, "recoge las propuestas de trabajo de los grupos participantes, alienta y promueve su participación organizada." (119) Las acciones del Programa se rigen por cuatro criterios:

(117) *Idem*, pp. 558-560..

(118) *Idem*, pp. 562-563..

(119) "Segundo Informe de Gobierno", *op.cit.* p. xii.

- el respeto a las iniciativas de las comunidades;
- la plena y efectiva participación de las comunidades en todas las acciones del Programa;
- la corresponsabilidad;
- la transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos.(120)

Para este Gobierno, las acciones del Programa son concebidas como inversión en infraestructura social, (121) por lo que se apega fielmente al sentido que en el período posrevolucionario se le ha dado a la administración social, como conservación de los mínimos de bienestar en las clases populares garantizando así el desarrollo del capital y la construcción de la sociedad industrial.

Entre las acciones que abarca la actividad del Programa, tenemos los ramos más diversos y comprensivos de la estructura social. Así, atiende rubros como: infraestructura para salud, alimentación y abasto, equipamiento urbano de agua y drenaje, electrificación, teléfonos y correos, escrituración de propiedades, - rehabilitación de escuelas, establecimiento de lecherías, atención asistencial para infancia, agricultores y jornaleros agrícolas, atención a pueblos indígenas: a su actividad productiva y su protección, y fomento de su patrimonio cultural; apoyo a campesinos con tierras de baja productividad y zonas de alto riesgo, apoyo económico a municipios.

En este régimen presidencial se ha creado también, como organismo descentralizado, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (122) Es digno de destacarse, en el Sector Central, la puesta en marcha de un Programa Nacional de Capacitación y Productividad, así como el Servicio Nacional de Empleo, ambos tienen el propósito de fungir como enlace entre la oferta y la demanda de empleo, y como vínculo para la capacitación e incorporación productiva. (123)

### 2.3.2.3. La Administración de la Vida Individual en el Estado Posrevolucionario.

En el período posrevolucionario el Estado concentró su administración de la vida individual en cuatro importantes ramos: población, turismo, salud pública, y vida intelectual. La administración de la vida individual nunca fué relegada por el Estado mexicano, constituyendo una constante que une los dos grandes pe

(120) Idem, p. xii

(121) Idem, p. xii.

(122) Idem, p. vii.

(123) idem, p. xi.

ríodos que aquí analizamos, no obstante que hayan cambiado las prioridades para conseguir el desarrollo de las fuerzas sociales, pasando de una preponderancia del bienestar social inmediato, a la prioridad de la construcción de la se ciudad industrial en en futuro mediato o de largo plazo.

En este marco, el Estado mantuvo la política poblacional como ámbito de ac ción de la Secretaría de obernación, y la colonización en la secretaría de Agricultura y Fomento hasta que se crea el Departamento de Asuntos Agrarios y - Colonización. (124)

Durante el Gobierno de Manuel Avila Camacho se crea el Colegio Nacional, im portante institución de la vida intelectual de México; se crean también el Ins tituto Nacional de Cardiología y la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Con Miguel Alemán se creó el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y la Comisión de Cinematografía. (125)

Adolfo Ruiz Cortinez prestó gran atención al turismo, razón por la cual fué creado durante su Gobierno el Consejo Nacional de Turismo. Adolfo López Mateos - continuaría con este intento, estableciendo el Departamento de Turismo. (126)

Con Gustavo DíasOrdaz se llevaron a cabo los Juegos olímpicos de 1968 para lo cual fué constituido un Comité Organizador de los Juegos Olímpicos. Luis -- Echeverría Alvarez demostró el gran interés del Estado mexicano en el ramo del Turismo, al crear durante su período presidencial a la Secretaría de Turismo. - Creó también una Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente dentro de la secre taría de Salubridad y Asistencia; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres. (127)

Nada puede decirse de la actividad del Estado en el ámbito de la vida indi vidual durante el régimen de José López Portillo, seguramente por las limitacio nes que se estaban imponiendo a la actividad desarrollada por el Estado, y de las que ya hemos hablado. Con Miguel de la Madrid esde destacarse la transforma ción de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la Secreta ría de Desarrollo Urbano y Ecología. (128)

En el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, hasta 1990, podemos apreciar - que no se ha dejado de atender este ámbito de la administración interna. En dos años de gobierno se ha reestructurado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, para apoyar proyectos turísticos de gran escala, que podrán consolidar polos -

(124) Guerrero, Omar: El Estado y la administración..., p. 570.

(125) Idem, pp. 549-551.

¶126) Idem, pp. 553-555.

(127) Idem, pp. 559-561.

(128) Idem, p. 565.

de desarrollo turístico. (129) Se pone en marcha el Programa de Modernización Educativa; (130) se crea el Consejo Consultivo en Ciencias para que la comunidad científica y tecnológica aporte directamente puntos de vista al presidente sobre áreas de fundamental importancia para el desarrollo nacional. (131) Se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, para impulsar la libertad de creación y defender las manifestaciones culturales étnicas, populares y regionales. (132) Se crea la Comisión Nacional del Deporte para la formación de la cultura física entre los jóvenes. Se crea también el Programa Paisano, que pretende garantizar un trato digno al regreso de trabajadores migratorios. (133)

(129) "Primer Informe de Gobierno" op. cit. p. 36.

(130) Idem, p. 37.

(131) Idem, p. 38.

(132) Idem, p. 38.

(133) "Segundo Informe de Gobierno", op. cit. p. vii.



### CAPITULO 3: LA MODERNIZACION.

El Proyecto Nacional Histórico, como hemos visto, no sólo es la estructura político-administrativa que define la esencia de un Estado-nación, sino que también es aquella fuerza que moldea y dirige las actividades de esta estructura. Sin embargo, como estructura no está exenta de cambio; más aún, su naturaleza social exige el cambio.

La existencia del cambio, y la existencia de la necesidad del cambio, ha sido permanente en todo producto social. No obstante, y sobre todo en este tipo de objeto, no puede existir un cambio sin sentido, un cambio fortuito o irracional. Todo tiene su explicación y a la explicación de este tipo específico de cambio social se le ha definido e identificado como un proceso de modernización.

Resulta particularmente interesante (porque importante es este producto social) el estudio del cambio en el Proyecto Nacional Histórico y, por ende, en el Estado-nación. Ningún proceso de modernización es más importante, ni más polémico que el que se refiere a estos objetos. De ahí la necesidad de ser preciso cuando hablamos o estudiamos este proceso de modernización en particular.

En suma, podemos afirmar que la modernización es una particularización del cambio en los objetos sociales.

#### 3.1. La Teoría de la Modernización:

Ciertamente, hasta el momento actual no existe una "Teoría de la Modernización" en sentido estricto, que haya conseguido unificar criterios en los estudios de lo social. Incluso es difícil enunciar una definición, aceptada universalmente, de lo que debe entenderse por "modernización", "modernidad" o "sociedad moderna". Por esta razón, nos hemos concentrado en estudiar y exponer la corriente de pensamiento que más ha sobresalido en la investigación de la modernización, por su coherencia y coincidencia con la realidad.

Es muy importante distinguir a esta teoría de la modernización, de otra teoría de la cual se origina y toma algún postulado, pero de la cual se diferencia extremadamente: el "evolucionismo". Esta teoría se fundamenta en la tesis de que:

no obstante el tiempo y el espacio, todas las sociedades siguen el mismo curso histórico; sobre esta ruta cada sociedad pasará por diferentes etapas, con distintas modalidades y diversos ritmos.(1)

Se puede entender, a partir de esta hipótesis fundacional, que la teoría - del evolucionismo tiende a analizar las sociedades cambiantes a partir de modelos preestablecidos, lo que hace suponer una dudosa aplicación universal. Además de este "inconveniente" metodológico, presenta otra desventaja de mucho peso para el análisis social: "fue incapaz de comprender y explicar las condiciones que promueven los procesos de cambio a través de los cuales las sociedades pasan de una etapa histórica a otra.(2)

La teoría de la modernización parte de algunos supuestos del evolucionismo clásico, pero los revisa y replantea, apoyándose en los avances y descubrimientos científicos en las teorías sociológicas. De esta manera interpreta ahora a la

teoría de la modernización como una alternativa del evolucionismo clásico, cuyo planteamiento observaba un desarrollo unilineal en la sociedad. En contraste, la modernización visualiza este desarrollo como un proceso múltiple y variado - que explica su progreso o decadencia.(3)

De manera muy general Rita García ha definido a la modernización como "la capacidad de las sociedades modernas para absorber todo tipo de cambios." Es fundamental aquí, señalar la evidente sustentación de la teoría de la modernización en la "teoría de los sistemas". Las sociedades son vistas como sistemas abiertos, en permanente interacción con su medio externo e interno, con un poderoso recurso de retroalimentación. De hecho Rita García afirma que

la teoría de la modernización adopta del evolucionismo clásico la tesis de que las sociedades pasan por las mismas etapas históricas, pero introduce el principio de la equifinalidad, íntimamente relacionada al concepto de re-alimentación.(4)

Es también importante que se conciba a la modernización no como un fin en sí mismo, sino como un proceso de tránsito, de transición entre dos puntos: lo tradicional y lo moderno.

La modernización sólo tiene un significado pleno si se le asocia al proceso de cambio estructural, que significa el tránsito de una sociedad a otra diversa. Por tanto el marco explicativo de la modernización se localiza en aquellas so-

(1) García Medel, María Rita; La administración pública en los países subdesarrollados, tesis, F.C.P. y S. UNAM, México 1989. p. 13.

(2) Ídem, p. 14.

(3) Ídem, p. 6.

(4) Ídem, p. 16.

ciudades que se encuentran en proceso de cambio estructural, cuyo signo es el paso de una sociedad tradicional a otra moderna, transcurriendo por una etapa intermedia de tránsito.(5)

Por lo anterior, es muy adecuada la definición que, en esta corriente, se le ha dado al proceso de modernización política:

La disposición de cualquier sistema para adaptarse a estas exigencias cambiantes, para absorberlas en términos de la acción política y para asegurar su propia continuidad frente a las exigencias continuamente renovadas y a las nuevas formas de organización política.(6)

### 3.1.1. Sistema Político-Administrativo.

La teoría de la modernización se ha constituido sobre los fundamentos del enfoque estructural y sistémico, aplicados a la sociología. Consecuente, toda sociedad humana es considerada como un sistema social, con todas las características que el método sistémico atribuye a un sistema completo, y de las cuales la que nos interesa aquí se refiere a su predisposición al cambio.

En estos sistemas sociales que interesan al teoría de la modernización, las unidades componentes de los mismos consisten en las instituciones político-administrativas en actividad de la sociedad en estudio. Por esta razón es que la modernización de una sociedad está referida ineludiblemente a instituciones y a su actividad concreta. En este sentido cobran gran importancia la forma en que se crean y consolidan las instituciones de una sociedad. A este proceso se le ha llamado precisamente institucionalización, y se le define como

la organización de un sistema de conductas determinadas, preescrito por la propia sociedad y orientado a la solución de ciertos problemas insertos en un campo fundamental de la vida social.(7)

La actividad integral del sistema social tiene como propósito último su conservación o, en otras palabras, el mantenimiento de sus límites. Esto lo consideramos como cualquier otro sistema- a partir de tres objetivos: "la permanencia de las unidades básicas que lo constituyen, de sus relaciones con otros sistemas exteriores, y de las normas que trazan sus caracteres específicos."(8)

(5) *Idem*, p. 17.

(6) Eisenstadt, S.N.: Ensayos sobre el cambio social y la modernización, Téchos Madrid 1970. p. 69.

(7) Goldner, Alvin W y Helen P.: Modern sociology and introduction to the study of Human interaction, Nueva York: Harcourt Brace, 1962, p. 484; cit. pos. Eisenstadt, op. cit. p. 24.

(8) Eisenstadt, op. cit. p. 24.

A partir de estos propósitos sistémicos, se pueden definir los elementos - que componen las relaciones intrasistémicas de nuestro objeto de estudio (las sociedades y sus Estados):

- creación y definición de normas que regulen las unidades básicas de conducta y de la organización de la sociedad;
- criterios para la distribución de recursos existentes, entre las unidades básicas; y
- sanciones que garantizan la vigencia de las normas.(9)

No es difícil, a la luz de la teoría sistémica, entender que el papel fundamental en los procesos de cambio y desarrollo del sistema social, lo tienen sus mecanismos de re-alimentación:

La re-alimentación habilita a la sociedad para adecuarse al medio ambiente como base de subsistencia; informada del efecto de su conducta pasada, en la que se encuentra el éxito o fracaso, para modificar sus tendencias hacia el futuro y evaluar los riesgos y tensiones que surgen en el entorno nacional o internacional.(10)

Es a esta realimentación de los sistemas sociales a los que podemos identificar como los procesos de modernización política. Esta presenta algunas características fundamentales que nos la definen y explican su funcionamiento:

1. existencia de un alto grado de diferenciación en los roles e instituciones políticas y el desarrollo de un plan centralizado y unificado, con metas y orientaciones específicas;
2. aumento de las actividades de las organizaciones administrativas y políticas "centrales"; y su gradual penetración a todas las esferas y regiones de la sociedad;
3. una marcada tendencia del poder potencial a extenderse a grupos cada vez más amplios de la sociedad, y eventualmente a todos los ciudadanos adultos;
4. el debilitamiento de las élites tradicionales y de las formas en que se otorgaba legitimidad a los gobernantes, y el aumento de la información ideológica e institucional que los gobernantes ofrecen a los gobernados, quienes ostentan el poder potencial.(11)

Otras características que se la atribuyen a la modernización, y que presentan una gran utilidad como indicadores del mismo proceso, son:

- un nivel elevado de diferenciación;
- liberación de recursos no comprometidos con ningún grupo fijo de asignación (parentesco, territorial, etc.);
- desarrollo de tipos de organización especializados y diversificados;

---

(9) *idem*, p. 24.

(10) García, María Rita; *op. cit.* p. 16.

(11) Eisenstadt, S.N.; "Burocracia y desarrollo político", en Lapaionbara, Joseph; comp. Burocracia y desarrollo político, Paidós, Buenos Aires 1970.

- creación de identificaciones de grupo amplias no tradicionales, "nacionales" y aún supranacionales;
- desarrollo en todas las principales esferas institucionales de roles especializados y de mecanismos y organizaciones de regulación y distribución más amplios, como los mecanismos de mercado en la economía, las actividades electorales y de partido en la política, y diversos mecanismos y organizaciones burocráticas en la mayor parte de las esferas institucionales.(12)

Es interesante señalar aquí que Joseph Lapalombara ha estimado inútil la aplicación del concepto modernización, por considerarle causa de confusiones conceptuales. Por ello ha propuesto el estudio sólo del "cambio político" en los sistemas sociales para lo cual ha indicado algunos criterios para su análisis, o características del cambio en los sistemas políticos:

1. Grado de diferenciación estructural que existe en las instituciones políticas. Esta diferenciación supone la creación de estructuras nuevas y nuevas cargas para el cumplimiento de las funciones políticas, lo que conduce a un incremento de la división del trabajo en dichas áreas;
2. la magnitud o relación existente entre la actividad política institucional, y todas las demás actividades sociales;
3. grado de orientación adquisitiva aplicado para los nombramientos políticos y la asignación de cargos;
4. grado de secularización en el cumplimiento de las funciones políticas, que supone la aplicación de racionalidad en los fines del gobierno y en sus medios para conseguir estos fines.(13)

En la teorización de Lapalombara es evidente su tendencia al estudio de la burocracia, utilizando las grandes ideas weberianas para la explicación de los sistemas políticos. Se apoya, por tanto, en conceptos de modelos cerrados, contrariamente a la sustentación en sistemas abiertos que realizan los teóricos de la modernización. Existe otra diferencia importante. En tanto que el modelo teórico propuesto por Eisenstadt deliberadamente evita la aplicación de modelos preconcebidos para explicar el desarrollo político de un sistema; en Lapalombara, en cambio, es muy evidente la adopción del modelo angloamericano como tipo ideal de un sistema político adecuado, y de la "democracia" de dicho sistema como el valor supremo a conseguir por todo sistema en vías de desarrollo. Es muy categórico en esta proposición:

(12) Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio..., p. 66.

(13) Lapalombara, Joseph; "burocracia y desarrollo político. Notas, interrogantes y dilemas" en Burocracia y desarrollo político, Lapalombara, J.: comp. Paidós Buenos Aires 1970, pp. 44-51.

A los dirigentes de los nuevos países en desarrollo les falta el convencimiento de que la democracia constituye por sí misma un objetivo fundamental, cuyo alcance merece el sacrificio de la velocidad del desarrollo económico, a pesar de cualquier retraso en los beneficios materiales que ello implique. Es probable que se les deba alentar para que limiten el papel del sector público en el desarrollo económico y estimulen el avance del sector privado en la economía.(14)

El sistema sociopolítico estudiado a la luz de las teorías de la modernización, resume su desarrollo y cambio en dos procesos fundamentales: la diferenciación estructural de sus instituciones, organizaciones y procedimientos; y - la movilización social de los grupos políticos en el seno del sistema. De estos dos procesos se deriva todo el mecanismo de la modernización.

Para Neil Smelser los procesos de cambio y desarrollo en una sociedad, y sobre todo el desarrollo económico, se manifiestan en cuatro ámbitos distintos: - la tecnología, la industria, la agricultura y la ecología (el paso de una sociedad rural a una urbana). En todos ellos Smelser ha encontrado tres tipos fundamentales de cambios estructurales en los cuales coinciden: diferenciación estructural, integración y perturbaciones sociales (histerismo de las masas, estallidos de violencia, movimientos religiosos y políticos, etc.).(15)

El proceso de diferenciación estructural ha sido definido por Eisenstadt como un concepto clasificatorio que

describe las formas a través de las cuales las principales - funciones sociales o las esferas institucionales básicas de la sociedad se independizan unas de otras, se vinculan a colectividades y roles específicos y se encuadran en estructuras organizativas y simbólicas relativamente especializadas y autónomas dentro de los límites del sistema institucional dado.(16)

Smelser, por su parte, ha definido a esta diferenciación estructural como:

un proceso mediante el cual un papel social o una organización social (...) se diferencia en dos o más papeles que funcionan más eficazmente en las nuevas circunstancias históricas. Las nuevas unidades sociales son estructuralmente diferentes entre sí, pero tomadas en conjunto, su función equivale a la unidad originaria.(17)

Como lo señala esta definición, la diferenciación estructural "camina" en una relación muy estrecha con procesos de especialización en las instituciones - políticas. Esta especialización se puede identificar a partir de dos tipos de ma

(14) Idem, p. 59.

(15) Smelser, Neil J.; "Hacia una teoría de la modernización", en Etzioni, Amitai y Eva; comps. Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias, Fondo de Cultura Económica, México 1984.

(16) Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio..., p. 46.

(17) Smelser, op. cit. p. 237.

nifestaciones de la misma. En una de ellas cada "esfera institucional" crea y desarrolla sus unidades, complejos organizativos, y criterios de acción específicas, manifestándose a través de la actividad de los individuos que desempeñan los papeles estratégicos de esas esferas. En el otro tipo de manifestación se observa una liberación de recursos (humanos, económicos, etc.) y principales actividades culturales y sociales, de vínculos o compromisos de obediencia sobre parentesco, territorial o de otro tipo de asignación. (18)

Al mismo tiempo este proceso de diferenciación y especialización requiere de otro proceso que equilibre las consecuencias que aquel tiene sobre el sistema. Este proceso consiste en la integración. Debemos entender que aquellos procesos de diferenciación y especialización, aunque suponen un incremento en la autonomía de las unidades de actividad, también conllevan consigo una mayor interdependencia entre las unidades componentes del sistema, por la simple razón (durkheimiana) de que la división del trabajo acentúa la necesidad entre sí de todos los componentes. Así, las unidades y los individuos que participan en ellas se enfrentan ante una situación nueva y más compleja, en tanto que deben buscar nuevas formas de relacionarse con las demás unidades que, lo mismo que ellos, han aumentado su complejidad organizacional. A estas nuevas formas de relación se refiere el proceso de integración, complemento de la diferenciación estructural.

Esta integración está referida inequívocamente al proceso de institucionalización, que ya hemos analizado antes. De hecho, la institucionalización es una respuesta a la necesidad de controlar la actividad de las unidades en creciente especialización, y a la necesidad de controlar los recursos recién liberados del sistema y que deben fluir coherentemente entre las unidades de actividad. Eisenstadt lo explica así:

la regulación constante de estas unidades más especializadas y de la circulación de recursos libres entre las mismas, exige la institucionalización de ciertas pautas organizadoras, normativas y simbólicas (...) que alcanzan un ámbito de generalización cada vez mayor, según va aumentando la complejidad del nivel de diferenciación. (19)

Neil Smelser ha coincidido de manera fundamental con Eisenstadt sobre este proceso de diferenciación-integración:

...no basta la diferenciación por sí sola para la moderniza-

(18) Cfr. Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio... p. 46.

(19) Idem, p. 47.

ción. El desarrollo avanza como un juego contrapuntístico entre la diferenciación (que divide a la sociedad establecida) y la integración (que une estructuras diferenciadas sobre una base nueva). Más paradójicamente, el mismo proceso de integración produce estructuras más diferenciadas, por ejemplo, sindicatos, asociaciones, partidos políticos y un aparato estatal que crece velozmente.(20)

Este proceso complementario de integración, tiene su más clara manifestación en el surgimiento de "centros" político-sociales en torno a los cuales se organiza y controlan las unidades componentes del sistema. Este "centro", "en el que inciden cada vez más los problemas de los diferentes grupos de la sociedad en cuestión," muestra explícitamente que todo proceso de diferenciación estructural requiere de un proceso complementario de centralización político-administrativo de alguna índole. La tendencia al fortalecimiento de un Estado-nación, se revela como natural y necesario en una sociedad en constante cambio.

Smelser, al igual que otros teóricos de la modernización, ha encontrado como característica intrínseca de este proceso, la existencia de un Estado fuerte y centralizado, en los sistemas que experimentan una modernización acelerada. Las razones son muy claras: "Se necesitan la planificación y la actividad del Estado para orientar el ahorro y la inversión, regular incentivos, estimular la iniciativa, controlar el comercio y los precios, etc."(21) A este hecho, Smelser agrega otros factores importantes que promueven la centralización del sistema en el Estado:

1. Estructuras institucionales indiferenciadas constituyen con frecuencia los obstáculos sociales primordiales para la modernización, por lo que se hace necesaria cierta presión política para asegurar la diferenciación;
2. el proceso de diferenciación crea las condiciones que exigen un tipo de administración política más grande y formal;
3. la propensión manifiesta de los períodos en que se inicia la modernización a estallidos explosivos, crea delicados problemas a los jefes de las naciones en desarrollo.(22)

El otro aspecto constitutivo del proceso de la modernización, se refiere a la movilización de las fuerzas políticas de la sociedad. La movilización social ha sido definida, por Karl Deutsch, como

el proceso en que se erosionan y quiebran los aglomerados principales de viejos compromisos sociales, económicos y psicológicos y los individuos quedan disponibles para aceptar nuevas pautas de socialización y comportamiento.

(20) Smelser, op. cit. p. 243.

(21) Idem, p. 248.

(22) Idem, p. 248.



Y también ha señalado como indicadores de esta movilización social a la explosión a aspectos de la vida moderna a través de la manifestación de maquinaria, edificios, bienes de consumo, etc.; la respuesta a los medios de comunicación de masas, cambios de residencia, paso de la agricultura a otras ocupaciones, alfabetización, crecimiento de la renta per capita, etc. (23)

La movilización social es el factor que determina e induce al cambio en las instituciones del sistema, a través de su interacción con ellas. La comunicación entre la movilización social, que actúa como el medio ambiente, y las instituciones se realiza por medio de las exigencias de la primera. Eisenstadt explica este proceso de la siguiente manera:

Los grupos sociales más importantes plantean a los gobernantes diversos tipos de exigencias que implican decisiones políticas concretas. Al mismo tiempo, estos grupos proporcionan distintos tipos de recursos a las instituciones políticas del gobierno. Tales recursos son administrados a través de las actividades de diversas élites políticas que compiten entre sí y que los organizan dentro del marco de las instituciones políticas fundamentales. (24)

Para Eisenstadt existen cuatro organizaciones específicas a través de las cuales se articulan esas exigencias políticas:

1. El grupo de interés, o presión, que busca la satisfacción de intereses concretos y específicos y se comunica con la más amplia maquinaria política del partido o del Estado;
2. los movimientos sociales pretenden generalmente crear un nuevo sistema global de sociedad o sistema político;
3. al tercer elemento por el cual se articulan las exigencias políticas, Eisenstadt le ha dado el nombre de "interés general difuso e inteligente por los asuntos públicos," o "interés lúcido, amplio y general hacia los problemas públicos," y se caracterizan por ser grupos con una actitud flexible respecto a intereses específicos o ideas y reivindicaciones totales, no están vinculadas a ningún grupo de interés o movimiento social, y se integran para la evaluación "objetiva" de programas políticos en función de valores y posibilidades concretas. (25)

Por lo anterior, se comprende que la movilización social en un sistema dado es consecuencia de la modernización o desarrollo de ciertos indicadores sociales, como lo pueden ser el incremento en alfabetización, educación, comunicación masiva, urbanización, etc. Este hecho de la movilización social supone la aparición o desarrollo de la conciencia política de un número cada vez más

(23) Deutsch, Karl W.; "Social Mobilization and political development", American Science Review, vol. LV, sept. 1961, pp. 463-515; cit. pos. Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio... p. 66.

(24) Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio... p. 117.

(25) Idem, pp. 118-119.

grande de individuos y nuevos grupos sociales, que se manifiestan concretamente a través de la participación política creciente, por medio de exigencias al sistema o estructura institucional.

Es de suma importancia entender claramente que la modernización de un sistema supone, como parte de su esencia, la creación de nuevas y diversas fuerzas sociales que participan políticamente con sus demandas sociales: es decir, supone el incremento de la movilización social. Pero al mismo tiempo el sistema está obligado -para sobrevivir como tal- a crear nuevas instituciones o modificar las existentes, con el propósito de absorber los cambios que la movilización social está creando, y de atender esas nuevas demandas.

Más que cualquier otra cosa, el Estado moderno se distingue del tradicional por la amplitud con que el pueblo participa en política y es afectado por esta en unidades políticas de gran envergadura.(26)

Es en este proceso "circular" en el que hallamos el mecanismo de retroalimentación en los sistemas políticos modernos. Fundamentalmente significa la adaptación del conjunto sistémico a la condición con que se interrelacionan constantemente, y las cuales son por definición cambiantes.

El efecto combinado de estos factores (modernización económica, social y cultural) dió origen a la producción continua de nuevos tipos de exigencias y de organización política, que las instituciones centrales deberán absorber. Dentro de cualquier sistema político moderno existe una permanente acción recíproca entre las cambiantes exigencias políticas y las formas de organización política.(27)

El "círculo" sistémico se "cierra" con la adaptación de las estructuras institucionales a las nuevas exigencias consecuencia de la movilización social. - La capacidad de los sistemas políticos para absorber esas exigencias, depende de las estructuras institucionales que hayan desarrollado. Eisenstadt clasifica estas instituciones básicas en tres categorías: en primer lugar se encuentran los cuerpos ejecutivos y legislativos; en segundo lugar existen los partidos políticos, los cuales articulan directamente -generalmente- las exigencias de los grupos de interés y los movimientos sociales; y finalmente aparecen las administraciones burocráticas centralizadas.<sup>(28)</sup> Hay que recordar que el propósito último del sistema, al practicar estos mecanismos de adaptación y absorción de exigencias sociales, no es otro que su conservación como sistema "vivo".

(26) Huntington, Samuel P. El orden político en las sociedades en cambio. Paidós, Buenos Aires, p. 243.

(27) Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político", p. 98.

(28) *Ibidem*, p. 100.

Por consiguiente, el problema central de la modernización política es la capacidad de todo sistema para adaptarse a estas exigencias cambiantes, para integrarlas en la elaboración de decisiones políticas concretas, y para asegurar su propia continuidad frente a exigencias constantemente renovadas y a nuevas formas de organización política. (29)

Samuel P. Huntington sostiene una opinión fundamentalmente similar sobre el cambio social, el desarrollo político y la modernización. El encuentra que toda "comunidad política" -el equivalente del sistema social que hemos venido analizando- está compuesta por dos factores fundamentales: las instituciones políticas y las fuerzas sociales. La relación entre ambas determina el grado de estabilidad política del sistema. El cambio en la comunidad política está dado por la dirección del movimiento de esos factores: la institucionalización y la movilización política, respectivamente. (30)

En este contexto, Huntington llega a la tesis de que "el principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales." (31) Lo que interesa resaltar aquí, es el consenso teórico que revela Huntington en este sentido, sobre la importancia de la institucionalización (y el consecuente proceso de diferenciación estructural que supone) por un lado, y la movilización de las fuerzas políticas por el otro, ambos fundamentos del sistema sociopolítico. Y sobre todo el hecho de que a partir de estos factores es posible explicar la modernización de todo sistema.

Huntington ha llegado a describir la modernización política a través de tres importantes aspectos, que coinciden en lo fundamental con Eisenstadt:

1. La modernización supone una racionalización de la autoridad, en donde se reemplazan las autoridades políticas tradicionales (familiares, étnicas, religiosas, etc.) por una única autoridad secular y nacional;
2. la modernización conlleva la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas;
3. y finalmente, la modernización va acompañada de una creciente participación política de grupos sociales de toda la comunidad. (32)

La tesis fundamental de Huntington es que el conjunto de cambios rápidos - que se producen en el sistema político, como consecuencia natural de los procesos de modernización, generan algún grado de inestabilidad en función de la for-

(29) Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio... p. 121.

(30) Huntington, op. cit. pp. 16-20.

(31) Idem, p. 16.

(32) Idem, pp. 41-42.

taleza de las instituciones políticas del sistema. (33)

Esta tesis lo lleva a una idea muy interesante sobre la modernización: esta debe, como proceso, cumplir con dos exigencias lógicas:

1. un sistema político tiene que estar ante todo en condiciones de innovar la política, es decir, de promover la reforma económica y social por medio de la acción estatal; y
2. el sistema debe encontrarse capacitado para asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización, y obtener una conciencia a consecuencia de ésta. (34)

En otras palabras, Huntington propone un proceso de modernización "circular" (muy de acuerdo con la teoría sistémica), en la cual el Estado promueve el desarrollo de las fuerzas sociales, pero al mismo tiempo crea las instituciones que asimilan la movilización consecuencia de estas fuerzas sociales en desarrollo. De esta manera, dentro de la teoría de la actividad del Estado, esta proposición de Huntington podría interpretarse como la identificación de los procesos de modernización, con el "puente" que une a las prácticas de la ciencia de la policía con la razón de Estado: aquella busca el desarrollo y felicidad del individuo en sociedad, y esta que pretende el control, sometimiento y equilibrio de las fuerzas que se desarrollan en la sociedad.

Finalmente, la última característica que un sistema socio-político debe poseer, en el ámbito del cambio y la modernización, constituye lo que ha sido denominado como "crecimiento político sostenido". Este término, que ha sido obtenido del ámbito de la economía, ha pasado a constituirse en la esencia del proceso de modernización en tanto que supone un cambio ininterrumpido al que debe adaptarse el sistema:

De esta manera, el crecimiento político sostenido es el problema principal de la modernización, y la capacidad para enfrentar el cambio constante es la prueba crucial de dicho crecimiento. (35)

El crecimiento sostenido viene a constituirse en el "indicador" de la madurez de una sociedad o, para decirlo en otros términos, de la eficacia del sistema sociopolítico. Esta eficacia aumen cuando mejor está preparado el sistema para absorber las nuevas exigencias sociales a las que de continuo se debe enfrentar. Si por un lado la existencia de este crecimiento se identifica con la esencia de la modernización, por el otro lado define también a una sociedad ya moderna:

(33) Idem, p. 16.

(34) Idem, p. 131.

(35) Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político", pp. 99-100.

La capacidad para afrontar los cambios continuos en las exigencias políticas es la prueba crucial de dicho crecimiento político sostenido del desarrollo o de la modernización política, y constituye el foco crucial de los sistemas políticos modernos o de la modernización política.(36)

El cambio en un sistema, más aún cuando llegue a ser 'acto sostenido', no supone modificaciones autoritarias o sin orden en la organización del sistema. Por lo contrario, el cambio para realizarse requiere de una bien clara definición de sus propósitos y alcances, pues no sólo se destina a mejorar los procedimientos de una institución, sino a influir sobre un conglomerado social. Por esta razón, el cambio estructural supone una dirección transparente, la cual obedece a factores muy concretos e identificables:

De la misma manera que todo sistema institucional contiene - necesariamente una determinada inclinación al cambio, así también la dirección y el alcance del cambio no son fortuitos, sino que dependen, como hemos expuesto al tratar de los procesos de cambio en los imperios y en las grandes religiones, de la naturaleza del sistema que genera el cambio, de sus valores, normas y organizaciones, de las diversas fuerzas internas que operan en su seno y de las fuerzas externas que más influyen en él, en razón a sus características como sistema.(37)

### 3.1.2. Organizaciones e Instituciones.

Las instituciones que componen al organismo estatal constituyen de esta manera el fundamento y objeto de los procesos de modernización. Son estas instituciones las que promueven, dirigen y controlan el cambio al interior de un sistema político. Por un lado, funcionan incrementando la calidad y cantidad de ciertos indicadores o satisfactores sociales, cuyo producto más evidente resulta en un aumento de la participación política y la de la movilización social. Por el otro lado, también las instituciones del Estado (no siempre las mismas promueven la participación) se encargan de aceptar y asimilar las demandas y exigencias sociales que se generan con la movilización social. Es obvio, bajo estas condiciones, que la naturaleza institucional del Estado es su soporte fundamental y reviste la mayor importancia en los procesos de cambio, desarrollo y modernización política.

(36) Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio... p. 69.

(37) Idem, p. 43.

los procesos específicos de cambio en una determinada sociedad están estrechamente relacionados con las características concretas de su estructura institucional, y pueden ser explicados en una buena medida en base a la cristalización de estas estructuras y al problema de su mantenimiento. Y, por otra parte, las direcciones de cambio en una sociedad dada están intensamente influidas y limitadas por sus características básicas como sistema y por los problemas específicos derivados de su institucionalización. (38)

Es indudable, pues, que entre la organización o estructura política y la participación o fuerzas sociales, existe una muy estrecha relación (mejor: una simbiosis, una mutua determinación). La más importante estructura institucional (y la que nos interesa), que se encarga de asimilar la exigencias sociales, lo constituye la administración pública o estructura burocrática.

A pesar de las notables diferencias existentes entre Lapalombara y Eisenstadt (no sólo en cuanto a la idea de modernización, sino también en cuanto a la administración pública), comparten el supuesto fundamental de considerar a la administración pública como el principal factor del cambio socio-político, y la más importante red de cooptación y asimilación de exigencias sociales. Lapalombara ha dicho:

Es evidente que existe una relación fundamental entre el desarrollo interno de la burocracia y el desarrollo político general, y cualquier programa consciente de desarrollo nacional - debe prestar una gran atención al cambio en la administración. (39)

Por su parte Eisenstadt, al hablar de sociedades que experimentan ya sea una modernización temprana o una tardía, afirma que;

En estos dos casos, las burocracias tuvieron una importancia fundamental, tanto para la determinación de la estructura de los sistemas diferenciados como por su papel de importantes instrumentos para la unificación y la modernización políticas. (40)

Lapalombara ha coincidido en que el principal papel de la burocracia está indisolublemente ligado al papel de la participación política que se expresa a través de exigencias sociales. También ha encontrado esta simbiosis esencial:

En cualquier sistema la burocracia desempeña inevitablemente un importante papel en la satisfacción de las demandas. Todo sistema político tiene que ajustarse a requisitos funcionales íntimamente vinculados con la burocracia, si se desea promover una sociedad industrial democrática. (41)

(38) Ídem, p. 45.

(39) Lapalombara, "Burocracia y desarrollo político", p. 57.

(40) Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político" p. 100.

(41) Lapalombara, op. cit. p. 55.

Más adelante continua:

Lo cierto es que las demandas existen y que la burocracia se ve obligada a satisfacerlas de alguna manera significativa. - Porque, a menos que se invente un modo de institucionalizarlas o, por el contrario, de enfrentarlas, seguramente el sistema se desintegrará, dando origen a la violencia y al caos. Por cierto que la naturaleza, el ritmo y magnitud de las demandas pueden facilitar o dificultar cualquier tipo de desarrollo, político o económico. Las dificultades aumentan en la misma medida en que las burocracias fracasan en el manejo sistemático de las exigencias.(42)

Ciertamente la burocracia no es la única estructura institucional que articula las exigencias sociales, pero sí es la más importante. Hay que recordar que junto con esta, existen además cuerpos ejecutivos y legislativos, y partidos políticos. Estos últimos desempeñan un papel muy importante en la asimilación de las demandas de muy diversos grupos de interés y movimientos sociales. Su importancia y muchas veces su papel protagónico en la sociedad, está explicado por la racionalidad de su organización interna, por la coherencia de su estructura institucional, a través de la cual influyen en el cambio y el desarrollo social:

los partidos tienden a integrar los diferentes tipos de organizaciones políticas. Dentro de su misma organización esta integración se consigue por medio de la formación de organismos, dirección y programas específicos del partido. La integración se realiza subordinando diversos intereses concretos a algunas reglas o fines más generales atractivos para un público más amplio. También se produce mediante la traducción de las pretensiones difusas e inclusivas de los movimientos sociales, a términos realistas de metas y problemas concretos. (43)

La fuerza de estas instituciones políticas -los partidos- radica precisamente en su capacidad para asimilar las exigencias sociales y transformarlas en cursos de presión hacia el Estado. Es conveniente recordar que esta forma de incidir del partido sobre la sociedad, es realizada también por la burocracia estatal, sólo que esta se encuentra "obligada" a obtener una mayor eficacia en sus funciones. Pero también tiene otras muchas más funciones -y recursos- para la tarea de dirigir el cambio sociopolítico.

Una de estas tareas consiste en la necesidad de equilibrar fuerzas sociales -y su presión- en el sistema social. Este supuesto, que es también uno de los --

(42) Idem, p. 37.

(43) Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político", p. 97.

principios de la teoría de la razón de Estado, no tiene otro propósito que la conservación del sistema, evitando su inestabilidad. Eisenstadt nos propone al go más en este sentido: el equilibrio del sistema también debe buscarse en el balance a obtener entre las demandas sociales que son asimiladas por el sistema, y las acciones político-administrativas que produce como respuesta el mismo sistema.

los sistemas políticos modernos, lo mismo que otros sistemas, se enfrentan, entonces, con el problema de que no sólo deben equilibrar las exigencias sociales con las medidas políticas, sino que deben balancearlas mediante la absorción. (44)

De hecho puede afirmarse que la medida de la fortaleza de una institución política (ya sea partido político o -sobre todo- la burocracia estatal) se puede hallar en su capacidad para absorber y asimilar serias perturbaciones sociales, etc. En este aspecto, la administración pública presenta una mayor capacidad, por los generosos recursos con que cuenta para ello, derivado de su responsabilidad y necesidad de mantener el equilibrio político-social.

Como veíamos anteriormente, la diferenciación estructural que supone todo proceso de modernización político-social, va acompañada de un proceso complementario de integración. La integración nos explica la necesidad de un "centro" rector de la sociedad, es decir, un Estado en torno al cual se aglutinen las instituciones que componen al sistema social. La centralización, por tanto, es una condición de la modernización.

Esto es así, también porque la centralización está contenida como supuesto básico en la articulación de las exigencias sociales y su asimilación por parte del mismo sistema. Eisenstadt nos lo explica a partir del desarrollo de las administraciones públicas o burocracias:

una vez establecidas y en marcha estas burocracias cumplieron tareas muy importantes en la socialización política. Se ocuparon de adaptar diversos grupos al esquema de los gobiernos centralizados y a sus instituciones y normas básicas. - También facilitaron la identificación con las metas de los jefes de esos gobiernos. En esta forma no sólo mejoraron la capacidad de estos sistemas políticos para absorber las diferentes tipos de exigencias políticas; también mejoraron su propia habilidad para encarar los distintos tipos de exigencias. (45)

(44) Idem, p. 99.

(45) Idem, p. 105.



Huntington es un poco más preciso en la determinación de la centralización necesaria para la modernización. Para él es muy importante el nivel de participación política y de exigencias sociales a las que se tiene que enfrentar la estructura institucional, pues en función de ella será el tipo o grado de centralización del poder y las funciones.

Por lo general el primer desafío de la modernización contra un sistema tradicional feudal, disperso, débilmente articulado y organizado consiste en concentrar el poder necesario para producir cambios en sociedad y la economía tradicionales. El segundo problema es el de ampliar el poder para ampliar a los nuevos grupos movilizados de participantes en la política, para crear un sistema moderno. Tal desafío es el que predomina en el actual mundo en modernización. (46)

Es muy interesante la introducción al concepto de "proposición de innovación" que realiza Huntington, pues nos aclara de esta manera el proceso concreto de modernización, el cual se realiza obviamente a partir de ideas de readaptación o modificación en las estructuras institucionales. En este sentido Huntington sostiene la hipótesis que explica el origen de la modernización histórica en países cuyo sistema político presentaba cierta dispersión del poder, existiendo por tanto diversos grupos capaces de tener iniciativas. Y al contrario, la modernización se presentó después en países que no presentaban esta dispersión del poder, por no ser necesaria para modernizarse.

Las sociedades que se modernizaron después no necesitan el mismo grado de diversidad o dispersión para desarrollar proposiciones de innovaciones modernizadoras. En verdad, la única exigencia mínima es la de que por lo menos algunos grupos reciban la influencia de las primeras modernizaciones de Occidente. En las posteriores sociedades en vías de modernización la proposición de innovaciones (en su sentido de promoción en la sociedad por algún grupo social importante) exige menos diversidad de organización y dispersión del poder que en las primeras sociedades modernizadoras. (47)

Se puede desprender de esta idea, que en sistemas que ingresan posteriormente al proceso de modernización, se ven influenciadas (inevitablemente), en la necesidad de cambiar, por aquellas sociedades que ya han sido objeto de procesos de modernización. La influencia externa suple a las proposiciones que deberían venir de grupos internos diversos con capacidad de decisión social. Así, - las ideas del tipo de innovación que se deben de adoptar, vendrán de un sólo centro sociopolítico, o de un pequeño número de grupos con cierto poder. Sin embar-

(46) Huntington, op. cit. p. 136.

(47) Idem, 132.

go, Huntington encuentra que el proceso realmente crítico de la modernización en estos sistemas "tardíos" ocurre cuando se debe adoptar o aplicar aquellas proposiciones de innovaciones, y que hacen necesaria la centralización del po der:

De tal manera, el proceso de adopción --no el de proposición-- se convierte en la fase crítica de la innovación en aquellas sociedades. Se diferencian de Estados Unidos por la cantidad y fuerza de las fuentes de oposición a la reforma modernizadora. Las fuerzas sociales, los intereses y las instituciones se encuentran fuertemente arraigados. Su cambio o destrucción exigen la concentración del poder en los agentes de la modernización. Esta se vincula con una notable redistribución del poder dentro del sistema político: la ruptura de los centros locales, religiosos, étnicos y otros núcleos de poder, y la centralización de éste en las instituciones políticas nacionales. (48)

Esta situación le lleva a Huntington a la conclusión de que existe una rela ción proporcional más o menos directa, entre las innovaciones políticas y la --concentración del poder en un sistema sociopolítico en vías de modernización. (49)

La idea de la centralización del poder, para garantizar los procesos de modernización de un sistema, no se refiere sólo a una idea de centralización limi tada o única. La naturaleza cambiante y creciente de las exigencias sociales em puja al sistema a una cada vez mayor diferenciación e integración estructural. --Ante esta situación, la estructura burocrática debe responder ampliándose y ex tendiéndose por la sociedad.

La expansión de las organizaciones burocráticas y de sus ac tividades contribuyó, a su vez, al establecimiento y a la --continuación de condiciones y premisas, sobre las cuales se basaba la forma de gobierno. Los estratos relativamente diferenciados y no tradicionales constituyen el fundamento de esas formas de gobierno. Proveyeron los recursos no comprometidos que necesitaban los gobernantes y mantuvieron relacio nes seguras con ellos. (50)

Como vemos, la extensión de la administración pública en proceso de moderni zación, busca el apoyo y los recursos que sólo le pueden dar las diversas fuerzas sociales componentes del sistema. Se entiende, entonces, que la centralización del poder en las instituciones tenga un carácter "natural".

A pesar de lo anterior, no todos los teóricos que han escrito sobre el tema coinciden con la necesidad "natural" de la centralización. Lapalombara, concre-

(48) *Idem*, pp. 132-133.

(49) *Idem*, p. 133.

(50) Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político", p. 101.

tamente, ha formulado una seria crítica a esta idea de Eisenstadt. Lapalombara parte de una posición metodológica muy particular:

Debemos conocer la razón por la cual las formas tradicionales sobreviven a las modificaciones formales de las estructuras administrativas, el modo como se las ingenian para coexistir con las denominadas formas burocráticas modernas y cuáles son las complicaciones que provocan en los planes nacionales destinados a producir un cambio social, político y económico. (51)

Lapalombara concede que la centralización que propone Eisenstadt sea indispensable cuando el principal problema a resolver sea el de la integración nacional:

Sin embargo, cuando el interés fundamental se desplaza desde el sector de la integración hacia el de la gratificación de objetivos, o cuando se proyecta desarrollar una sociedad --pluraista, es menos evidente la necesidad de una burocracia centralizada. Estas actividades requieren de una considerable descentralización administrativa al mismo tiempo que es fuerzos para alentar aquellas instituciones políticas locales, que pueden servir tanto para sostener como para vigillar a los funcionarios administrativos. (52)

Según Lapalombara la centralización de la burocracia sólo es indispensable cuando se requiere integrar a la sociedad a través de las instituciones (hay - que recordar que la integración es parte esencial de la modernización por lo - que entonces la centralización es necesaria en todo proceso de modernización), y cuando el desarrollo económico también pasa a desempeñar el papel de prioridad nacional, por lo entonces "puede solicitarse la participación de la buro--cracia, o 'sector público', en los sectores de gartificación y distribución de objetivos." (53)

Como hemos visto, uno de los factores esenciales de la centralización para la modernización, radica en la necesidad de la estructura burocrática para asegurar recursos "políticos" de las distintas fuerzas sociales, y con los cuales pueda equilibrar el sistema y atender las exigencias sociales. La "movili--zación de apoyo", como le llama Eisenstadt, es parte integrante del proceso de modernización, desde el momento en que se requieren recursos para realizar las innovaciones -de las que habla Huntington- en la estructura institucional, y poder superar los obstáculos que presentaran los sectores tradicionales del sistema. De ahí que para todo proceso de cambio y desarrollo político, la libera-

(51) Lapalombara, op. cit. p. 23.

(52) Idem, p. 24.

(53) Idem, p. 31.

ción de recursos sea indispensable:

Todas estas transformaciones están conectadas con el desarrollo de una gran fluidez en el apoyo político, mientras que disminuyen las alianzas basadas en compromisos adscriptivos hacia un determinado gobernante o grupos de gobernantes. (54)

Para Eisenstadt tanto las instituciones políticas como los dirigentes de todo sistema político, dividen su ocupación en dos aspectos fundamentales del sistema: los "problemas objetivos" (relaciones internacionales, condiciones económicas, recursos económicos), y la movilización del apoyo político. (55)

Esta movilización del apoyo político tiene objetivos concretos, que consisten en realizar las adecuaciones sociopolíticas necesarias; tiene un objeto, que lo forman las diversas fuerzas sociales que componen al sistema; y tiene una condición: la organización de esas fuerzas.

La utilización continua de esos recursos, por parte de los planes de gobierno, requiere que los gobernados cuenten con una efectiva organización política. Esta condición previa, que permite a la élite movilizar el apoyo y articular las exigencias políticas, tiene una importancia crucial para el funcionamiento de los sistemas modernos. (56)

La liberación de recursos sociales de que hablábamos antes, pretende sólo la movilización de apoyo social y político para las innovaciones o propuestas de cambio y modernización, que se necesitan en la adecuación de estructuras e instituciones. En otras palabras, se precisa el apoyo movilizado para mantener gobernable al sistema sociopolítico mientras se le moderniza.

Bob Jessop (57) nos ilustra un poco más sobre asunto de la gobernabilidad. La evidencia fundamental de la que parten sus ideas, consiste en el hecho de "ciertas contradicciones y crisis fundamentales en la actividad económica y política, solamente pueden resolverse (...) con la reorganización de las estructuras y organismos estatales." La reestructuración de instituciones dentro de la sociedad requiere no sólo de atención en las dimensiones técnicas de este propósito, sino también en el aspecto del apoyo político para las decisiones que se tomen. Bajo este supuesto, analiza la estructura político-económica de la sociedad, a partir de la consideración de la evolución histórica del sistema capitalista, el cual ha dividido para su análisis en tres estadios: el liberal o de *laissez faire*; el de monopolio simple y el de capitalismo monopolista de Estado. (58)

(54) Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político", p.95.

(55) Idem, p.96.

(56) Idem, p. 96.

(57) Jessop, Bob; "El gobierno de lo ingobernable: acuerdo en la crisis", Revista mexicana de sociología, num. esp. 1981.

(58) Idem, p. 791.

La estructura del sistema es considerada por Jessop como compuesta por dos dimensiones fundamentales: la económica y la política. Respecto a la primera, - concierne a su estudio la importancia de la "conducción" de la economía y de la forma como se realiza en cada estadio; encuentra así que existe cinco formas de intervención:

1. la habilitación formal, en la cual el Estado se limita a mantener las condiciones generales de producción;
2. la habilitación sustancial, donde el Estado reproduce dentro del capitalismo ciertas condiciones generales de producción;
3. el apoyo formal, que implica la alteración, por parte del Estado, del marco en el que opera la racionalidad como -- forma de la producción;
4. el apoyo sustancial, supone la asignación de condiciones generales de producción para los agentes económicos, que realiza el propio Estado;
5. y la dirección, en donde el Estado interviene ya encauzando a los agentes económicos a que actúen o dejen de hacerlo de una forma determinada.(59)

La dimensión política, por su parte, es analizada por Jessop a partir del concepto de representación, en cada uno de los tres estadios del desarrollo capitalista. Cada tipo de representación interesa a Jessop en la medida en que - forman parte de estrategias para la articulación del apoyo por los afectados - por el proceso de reestructuración. Es muy interesante que divida a la representación (tanto política como en la estructura económica) en tres niveles distintos: micronivel, el nivel medio y el macronivel; y que a la relación que - entre ellos se da como necesaria para el funcionamiento del sistema, la entienda como concertación. En este tenor, encuentra que el tipo de concertación - entre niveles será un rasgo característico y diferenciador, en cada estadio del capitalismo, cada uno de los cuales tendrá como predominante la concertación - en alguno de los niveles (v.gr. en el capitalismo monopolista de Estado, predomina la concertación de macronivel).(60)

Este análisis estructural que realiza Jessop nos permite entender dos cosas: por un lado, que la concertación entre niveles permite conseguir la movilización del apoyo sociopolítico (de los afectados por la reestructuración económico-política); y por el otro lado, que esta movilización de apoyo tendría - características peculiares y diversas en cada estadio del desarrollo capitalista.

(59) Ídem, p. 791.

(60) Ídem, pp. 795-798.

La cuestión de la movilización del apoyo social para el cambio estructural pone de manifiesto un aspecto de suma importancia en todo proceso de reestructuración: las relaciones entre fuerzas sociales, y el equilibrio del poder en el seno del sistema. Este problema puede ser abordado desde dos perspectivas:

cómo puede mobilizarse apoyo para programas y políticas de conducción económica (lo que se relaciona especialmente -- con el campo de la representación), y cómo es derrotada la oposición en la búsqueda de tales políticas y programas (lo que atañe particularmente al campo de la intervención).(61)

El modelo interpretativo de concertación entre niveles que ha propuesto Jessop, clarifica este asunto de la movilización del apoyo. Pero al mismo tiempo deja ver otro importante problema, desde el punto de vista de la concerta--ción: el conflicto entre intereses particulares que poseen los cuerpos de representación (tanto políticos como económicos) en cada nivel, y el interés general de la conservación del propio sistema.

Dicho en pocas palabras, el problema que encaran todas estas formas de representación e intervención económica puede expresarse, en términos abstractos, como el problema de la articulación de los intereses particulares de forma tal que conduzcan a la realización del interés general.(62)

Este "nuevo" problema va a ser resuelto por Jessop con la proposición de un "nuevo" tipo de intervención o participación del Estado en la estructura económica.

lo que se necesita para resolver el conflicto entre "particu lar" y "general" es desarrollar un "proyecto hegemónico" que promueva los intereses de largo plazo del capital (si es necesario -- y por lo que toca a la norma así es-- a través del sacrificio de ciertos intereses de corto plazo), por medio de la creación de un programa (o estrategia) nacional y popular, que también supone los míopes intereses "económico corporativos" de los grupos subordinados.(63)

Naturalmente, dice Jessop, este tipo de proyecto hegemónico requiere ser adaptado al estadio del capitalismo en que se encuentre la sociedad, así como al contexto internacional que deben enfrentar los capitales nacionales, el equilibrio del poder en el interior del sistema, y a la capacidad de maniobra que puede proporcionar el potencial productivo del sistema.<sup>(64)</sup> A partir de estas condiciones el autor encuentra que existen tres tipos diferentes y fundamentales de proyecto hegemónico: el "imperialismo social", el "estatismo de bienestar social

(61) Idem, p. 798.

(62) Idem, p. 800.

(63) Idem, p. 800.

(64) Idem, p. 800.

keynesiano", y el "corporativismo".

Además de la idea de proyecto hegemónico, Jessop considera necesaria la observación de estrategias para la liberación de recursos, la movilización del apoyo y la superación de obstáculos desde su fundamento. Propone, en este sentido, dos estrategias interesantes:

1. la "estrategia de una nación" que pretende una movilización de la sociedad en su conjunto a través de concesiones materiales o recompensas simbólicas; y
2. la "estrategia de dos naciones" que busca una hegemonía más limitada, con la movilización de apoyo de sectores sociales muy específicos pero importantes estratégicamente, y el --traspaso de los costos del proyecto a otros sectores sociales.(65)

Esta situación de la movilización del apoyo a procesos de modernización, supone una suficiente centralización del poder social en la figura estatal, que -le permita "conducir" la reestructuración de las instituciones a partir de un -cierto control social sobre la economía de la sociedad. Para resumir, podemos recordar de nuevo la opinión de Eisenstadt sobre este asunto, quien relaciona -las características de la modernización

con el crecimiento incesante de una gran fluidez del respaldo político y con la ausencia de vínculos asignativos en este --respaldo, así como la desaparición de la obligación asignativa de fidelidad política a un grupo o gobernante determinado. Esto implica que los gobernantes, con el fin de mantener su -poder efectivo y obtener el apoyo necesario para los objeti--vos específicos que proclaman y para los programas políticos que pretenden aplicar, requieren constantemente la confianza política de los gobernados, o al menos de una parte amplia o significativa de los mismos; y que continuamente hayan de movi--lizar a todos sus partidarios políticos.(66)

### 3.2. La Modernización y el Proyecto Nacional Histórico.

El proyecto Nacional Histórico de un Estado-nación resulta ser, en su esencia, un conjunto de propósitos, directrices y orientaciones que una nación se ha establecido para sí misma, y los cuales se tienen que cumplir a través del Estado y su estructura institucional. El Estado es, así, el primer responsable de la realización del Proyecto Nacional Histórico. El Estado, además, no es per

(65) *Idem*, p. 803.

(66) Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio..., p. 116.

facto pero sí eternamente perfectible. De ahí que en un proceso inacabable de "aprendizaje", de "autoconocimiento", debe modificar procesos e instituciones para adaptarse al desarrollo y realización que él mismo está induciendo en la sociedad.

La modernización es el instrumento del que se vale el Estado para confirmar esa constante adecuación. Es importante tener en cuenta, a partir del sistema teórico que hemos analizado, que la modernización se ocupa de las estructuras e instituciones, de la actividad pública que debe ser eficaz, y de las fuerzas sociales: destino de actividad estatal. Nunca se ocupará de intentar modificar aquellos grandes propósitos o directrices que dieron origen a una nación, pues eso supondría la destrucción de la misma y la construcción de otra nación diversa. (Hecho que sólo sucede en grandes y cataclísmicas revoluciones socio-políticas que lo transforman todo: como lo fué la conquista de las culturas indígenas en el continente americano). La modernización es sólo un mecanismo que le indica al Estado la vía para adecuarse a las exigencias de las fuerzas sociales; como estas demandas en la medida que su desarrollo se los exige, y como ese desarrollo ha sido dirigido e inducido por el Estado, depositario éste de los propósitos del Proyecto Nacional Histórico, tenemos entonces que la modernización es -- también un instrumento para la realización de este Proyecto.

Por estas razones es fácil entender que la modernización alcance a relacionarse con los tres elementos más "operativos" del Proyecto Nacional: el nacionalismo, la razón de Estado y la administración pública centralizada y descentralizada.

El nacionalismo es un importante instrumento del Estado para conseguir la -movilización social que requieren los procesos de modernización. Esta, que busca el desarrollo del sistema sociopolítico, pero sin dejar de atender a la necesidad inexcusable de conservarlo sin perderlo, se apoya en la razón de Estado en cuanto deba mantener al organismo estatal; y en la administración pública para desarrollar las fuerzas que nutren al propio Estado. Conservación y desarrollo son prioridades para todo Estado, y propósitos de todo proceso de modernización. El Dr. Qnar Guerrero lo ha sintetizado perfectamente en este par de frases:

El arte de la política consiste, en el mundo moderno, en un principio básico: que la conservación del Estado está por encima de la conservación de un régimen particular. El desarrollo político es la ampliación de la participación política, -



el fortalecimiento del pluripartidismo y la efectividad de los procedimientos políticos. (67)

### 3.2.1. La Modernización y el Nacionalismo.

El nacionalismo puede ser -y así ha sido en muchos países- un impulso muy importante para los procesos de modernización. En este contexto podemos observarlo de dos maneras sustanciales: ya sea como un poderoso instrumento de movilización de numerosos grupos sociales; o bien como factor que crea las condiciones y el marco adecuado para que se establezcan procesos de modernización eficaces. Empezaremos analizando el segundo aspecto.

Como hemos visto en el primer capítulo de esta investigación, el nacionalismo es un movimiento de grupos que persiguen un objetivo concreto: el establecimiento y consolidación de un Estado-nación como unidad fundamental de integración sociopolítica. Hay que recordar que, históricamente, el Estado-nación es una entidad política moderna, que surge con los tiempos modernos. No es casual, entonces, que la modernización haya sido en ocasiones simplificada hasta identificarla con la construcción de un Estado-nación. Lo cierto es que esta construcción es una -y sólo una- de las características de los procesos de modernización, aunque se le puede apreciar como una condición sine qua non para el "arranque" de estos procesos. Explicamos ahora porqué.

El Estado-nación es una poderosa fuerza aglutinante, que atrae hacia sí a todo grupo social y político que se encuentre dentro de sus límites, con el propósito de integrarlo e integrarse en un organismo amplio, y cuya fuerza depende de la cantidad de grupos que lo constituyen. Esa necesidad y función de integración no es un objetivo en sí mismo, es tan sólo un medio para conseguir otro propósito esencial: la capacidad de gobernar al conglomerado social del cual se hace responsable. Una sociedad integrada facilita su gobierno; en cambio una dispersa crea enormes problemas de ingobernabilidad.

La posibilidad de realizar actos de autoridad a través del organismo estatal, es el propósito último de la integración en un Estado-nación. El fortalecimiento de esa autoridad es necesario para el gobierno de la sociedad, de ahí la necesidad también de que el Estado-nación tenga la solidez de un monolito. El problema de la solidez de la autoridad es fundamental en el contexto de las sociedades -

que pretenden un cambio o desarrollo político, del paso de un estructura institucional obsoleta a otra diversa, eficaz y adecuada. La modernización, en fin, requiere de una autoridad inquebrantable establecida en una entidad madura políticamente.

El trasvase de autoridad a la nación emergente se constituye en una salida a la crisis de seguridad e identidad de las sociedades tradicionales en trance de dejar de serlo. La modernización y la industrialización requieren un marco político adecuado, que se estima no es otro que el Estado-nación respecto al cual el nacionalismo se constituye en la ideología capaz de asegurar la identificación y obediencia que él requiere. (68)

De esta manera todo aquello que tenga relación con el fortalecimiento de autoridad institucional en una sociedad, encuentra virtudes en el nacionalismo como ideología o movimiento sociopolítico. Las principales características de éste favorecen aquel fortalecimiento. Entre estas características podemos mencionar tres de las más importantes: aseguramiento del poder para las nuevas élites; legitimación de una nueva estructura institucional; y una amplia capacidad de movilización popular. (69)

Cuando el propósito es modernizar a una sociedad de manera acelerada, ningun otra ideología (ni el liberalismo ni el marxismo) pueden ser tan eficaces en este sentido como lo es el nacionalismo.

en definitiva, el proceso de modernización hace poner las esperanzas del tercer Mundo en la eficacia del Estado-nación. Y ninguna otra ideología contemporánea puede resultar tan funcional como el nacionalismo. (70)

La creación o modificación y adecuación de instituciones administrativas y políticas, requiere -como ya lo hemos estudiado- de un "centro", una autoridad central o, mejor dicho, un Estado poderoso con capacidad de centralizar funciones e incidir con ellas en la sociedad. El nacionalismo es un factor importante para reunir fuerzas, centralizarlas y ponerlas a disposición del Estado-nación y sus gobernantes. El nacionalismo, construyendo el Estado-nación, ya ha ayudado muchísimo al proceso de modernización. Pero aún va más allá. La centralización puede llegar a ser tan eficaz, productiva y creadora, que se dote al Estado con la capacidad suficiente para, incluso, "crear" a la nación misma:

El estado resulta en gran número de casos ser el creador de la nación no solamente en el marco europeo, sino también en

(67) Guerrero, Omar; "Modernización del Estado mexicano", Cuadernos universitarios nº 4, mayo 1990, Universidad Autónoma de Baja California Sur, p. 20

(68) de Blas Guerrero, Andrés; Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas, Espasa-Calpe, Madrid 1984, p. 15.

(69) Idem, p. 17.

(70) Idem, p. 17.

el caso de América primero (tanto U.S.A. como en Iberoamérica) y de Asia y Africa después.(71)

Se ha dicho ya que la movilización de apoyo resulta necesaria no sólo para la consecución de objetivos concretos en el proceso de modernización, retirando obstáculos del camino al cambio y contrarrestando fuerzas conservadoras o tradicionales; sino que también es necesario, permanentemente, para mantener la gobernabilidad del Estado y la sociedad, pues el criterio de equilibrio de fuerzas obliga a echar mano del apoyo de fuerzas aliadas. El nacionalismo, en este otro contexto, es un útil instrumento para movilizaciones eficaces sea cual sea el propósito o la necesidad que hace solicitar estas movilizaciones.

La movilización que garantiza el nacionalismo no sólo presenta objetivos - muy diversos, sino que incluso las "causas" en virtud de las cuales se convoca al apoyo, pueden ser también muy diversas:

El hecho es que por medio del nacionalismo, las sociedades - procuran impulsarse hacia otro tipo de objetivos (industrialización, propiedad, igualdad con otros pueblos, etc.) a través de cierto tipo de regresión, por introspección, deduciendo más profundamente sus recursos naturales, resucitando los héroes y los mitos pasados del pueblo, y así sucesivamente. Estas fuentes idealistas y románticas se adhieren a cualquier forma de nacionalismo.(72)

Es en esta faceta del nacionalismo en donde se puede apreciar con suma claridad, su carácter de instrumento fácilmente controlable por el Estado y sus gobernantes. Existen muchos recursos para, apoyados por el nacionalismo, poder -- convocar y movilizar a grandes grupos sociales. En todo caso, cada recurso se - sostiene en un factor común a todos ellos: la difusión de nuevos valores sociales que promueven la solidaridad e integración del conglomerado social.

... tal como está organizado el mundo, el nacionalismo es un sine qua non de la industrialización, porque proporciona a la gente una motivación poderosa, fácilmente adquirida y secular, para hacer cambios penosos. La fuerza o el prestigio nacionales se convierten en la meta suprema, y la industrialización en el medio principal. Los costos, molestias, sacrificios y - la pérdida de valores tradicionales, pueden justificarse en términos de esa ambición trascendente, colectiva. La nueva entidad colectiva, el Estado-nación, que patrocina esa aspiración y medra con ella, está al nivel de las exigencias de la complejidad industrial; atrae directamente la lealtad de todos los ciudadanos, organizado la población como una comunidad; controla el paso de personas, mercancías y noticias por las fronteras; reglamenta la vida económica y social en detalle. En -

(71) *Idem*, p. 28.

(72) *Mairn, Tom: Los nuevos nacionalismos en Europa. La desintegración de Gran Bretaña*. Península, Barcelona 1979; cit. pos de Blas Guerrero, op. cit. p. 18.

la medida en que son fuertes los obstáculos a la industrialización, el nacionalismo debe ser proporcionalmente intenso - para vencerlos. (73).

En este mecanismo de convocatoria, Smelser ha llamado la atención sobre un hecho muy interesante: los términos claramente contradictorios con que se incita a la movilización, en cuanto a la expresión de los nuevos valores motivantes de la acción. Tales contradicciones

reflejan la ambivalencia resultante del conflicto - entre tradicionalismo y modernización. Los nacionalistas alternan xenofobia con la xenofilia; predicen que "ultramodernizarán" al occidente en lo futuro y que simultáneamente "resta blecerán" los valores verdaderos de la civilización antigua; sostienen al mismo tiempo principios igualitarios y jerárquicos de organización social. Los ideólogos nacionalistas y afines unen esas tendencias contradictorias en una sociedad bajo un sólo gran símbolo; después, si dichas ideologías triunfan, se las usan con frecuencia como medios para modernizar y borrar así los tipos de discontinuidad social que dieron origen al estallido nacionalista originario. (74)

Bajo estas condiciones podemos darnos cuenta que el nacionalismo proporciona los medios -políticos e ideológicos- que el Estado necesita para controlar - las fuerzas sociales. El nacionalismo, a través de las instituciones políticas, puede ser un eficaz instrumento para evitar el descontrol en los estallidos sociales o levantamientos políticos. Es un excelente "dosificador" de la presión - que las instituciones enfrentan como consecuencia de las demandas sociales, pero al mismo tiempo encauza institucionalmente las energías desatadas por conflictos sociales severos, evitando así que se disperse el caos. Para alcanzar estos propósitos de control estatal, el nacionalismo presenta características - inmejorables políticamente:

1. refuerza la legitimidad de los gobernantes, al investirse estos de la capacidad y voluntad para crear el Estado-nación;
2. la convocatoria para que el pueblo acepte sacrificios, derivados del proceso modernizador, que en otras situaciones - no aceptarían; y
3. el uso de la legitimidad que le proporciona el nacionalismo, para reprimir protestas o movimientos que difieren de los intereses del Estado. (75)

Como se puede observar, el problema que subyace en toda capacidad de movilización de apoyo, se refiere a la legitimidad del Estado y sus gobernantes. El -

(73) Davis, K.: "Social and demographic aspects of economic development in in día", Economic Growth: Brazil, India, Japan, ed. por Kosnets et al, Darham, N.C. Duke University Press, 1955, p. 294; cit. pos. Smelser, op. cit. p. 244.

(74) Smelser, op. cit. p. 246.

(75) Idem, p. 248.

nacionalismo es un poderoso mecanismo de legitimidad, pues apela a valores aglutinadores e integradores que difícilmente encontrarían reproche o crítica en cualquier grupo social.

### 3.2.2. La Modernización y la Razón de Estado.

La pronta adecuación de las estructuras institucionales a las crecientes exigencias que se desprenden de la movilización social, pretende una modernización sin perturbaciones sociales; es decir se busca el cambio político-social sin que sea necesario sacrificar la estabilidad del sistema. Esta estabilidad, a la que Huntington identifica con "comunidad política" suficiente, tiene mucho que ver con el "instinto" de conservación del propio organismo estatal. Y -debemos recordar- toda actividad o acción destinada a conservar el organismo estatal, es parte componente de la teoría de la razón de Estado.

Resulta muy interesante comprobar que las características que Huntington encuentra en sistemas sociopolíticos modernos, coinciden fielmente con los aspectos que preceptúa de ciudadano la razón de Estado:

poseen instituciones políticas sólidas, flexibles, coherentes: burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficientes de control civil sobre los militares; importante ingerencia del gobierno en la economía, y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político. Cuentan con la lealtad de sus ciudadanos, y por lo tanto pueden recaudar impuestos, reclutar mano de obra e innovar y realizar su política. Si el Politburó, el gabinete o el Presidente adoptan una decisión, es muy probable que se la ponga en práctica por medio del aparato gubernativo. (76)

No sólo encontramos coincidencias entre las características de un sistema sociopolítico moderno y los criterios de la razón de Estado. Aún más la razón de Estado como conjunto de pautas para decidir sobre acciones estatales, se refiere esencialmente a situaciones políticas cambiantes, dinámicas. En fin, el cambio y desarrollo político son materia importantísima considerada por la razón de Estado. Siendo así, es claro que la modernización de un sistema político

(76) Huntington, op. cit. p. 13.

co debe abreviar también en la fuente de conocimientos de esta teoría estatal.

Encontramos dos aspectos esenciales en los cuales la teoría de la razón de Estado confluye con la teoría de la modernización. Por una lado ambas se refieren a la conservación de una estructura institucional u organismo estatal, a través de sus adecuaciones a la realidad sociopolítica y a las exigencias y dinamismo de las fuerzas sociales. Por el otro lado, existe una preocupación constante por ambas teorizaciones sobre la realidad de esas fuerzas sociales que componen el sistema, y que para su conservación requieren de ser equilibradas a partir de las acciones del Estado.

Resulta muy claro que el proceso de institucionalización que antes hemos estudiado, no tiene en el fondo otro propósito que el de contener la dinámica de las fuerzas sociales dentro de límites gobernables. Esta continencia dentro de un sistema sociopolítico tiene su paralelo en la retención del poder por lo que se refiere a la razón de Estado. Para esta última, equivale a la eficacia de la dominación política, pues ella supone toda una tecnología del poder que se ha creado para conservar los medios de control político sobre la sociedad, garantizando así la conducción de la misma, y la eficaz aplicación de las decisiones políticas. Las estructuras que surgen del proceso de institucionalización tienen en el fondo esta misma misión establecida por la razón de Estado. La actividad de las instituciones políticas constituye la suma de las tecnologías -- del poder.

El desenvolvimiento de la razón de Estado es correlativo a la creación de las estructuras de poder que cobran forma y vida en el Estado moderno (...) Como tecnología del poder, la razón de Estado concentra e impulsa las fuerzas del Estado, hata conseguir bajo la dirección de los gobernantes, los objetivos de carácter político. Se ha institucionalizado a lo largo y ancho de los Estados. (77)

En consecuencia, si las instituciones poderosas --en opinión de Huntington-- deben caracterizarse por ser adaptables, complejas, autónomas respecto a la influencia de las fuerzas sociales, y coherentes internamente, es sólo para poder controlar el impulso político de las fuerzas sociales que presionan. Es, en todo caso, asimilar sus exigencias para transformarse y transformar aquellas fuerzas vivas también. Para la razón de Estado esta capacidad ha sido distinguida como "oportunidad":

(77) Uvalle Berrones, Ricardo; La teoría de la razón de Estado y la administración pública, p. xxxi.

Por razones de poder, el príncipe debe aprovechar las ventajas de distracción y actuar con oportunidad frente a sus adversarios. La oportunidad para ejercer el poder es correlato de la eficacia política. Esta es inexplicable sin la audacia de un príncipe resuelto a encarar las exigencias que le tocan. (78)

La razón de Estado prescribe el aprovechamiento de la oportunidad para que un príncipe (o institución política) recoga una exigencia social, la haga suya y encabeze ante la sociedad; y en el fondo se está ciñendo al proceso natural de institucionalización del cual las instituciones deben asimilar y atender una demanda social.

En función del poder, para el organismo estatal no existen más que aliados o enemigos de la sociedad: apoyo o competencia por el poder. Así, un Estado eficaz es el que evita oportunamente las revueltas políticas, o levantamientos sociales que pretenden arrebatarle alguna cuota de poder. De la misma manera, un adecuado proceso de institucionalización es el que ha logrado encauzar los movimientos de las fuerzas sociales potencialmente peligrosas.

por lo común, tales estallidos están muy relacionados con una falta de integración -y se manifiestan en ella- de los grupos de interés dentro de un marco de referencia común y más amplio. Se presenta cuando los movimientos sociales no están institucionalizados dentro del marco de los partidos y la acción política.

La forma más "primitiva" de esos levantamientos o actividades subversivas surge por la simple falta de capacidad de las élites para organizar y articular las exigencias políticas potenciales de diversos grupos. Las formas más elaboradas se manifiestan como actividades políticas organizadas, las cuales apoyan premisas diferentes de la de los principales partidos e instituciones políticas. (79)

Los procesos componentes de la modernización (diferenciación estructural e integración) tienen correspondencias con sendos cánones de la razón de Estado: la diversidad de tecnologías del poder, y la centralización. La diferenciación estructural, como hemos visto, supone una interna especialización tanto de estructuras como de funciones, siempre como consecuencia de la variación en cantidad y calidad de las demandas sociales. Este proceso crea, en realidad, nuevas y más precisas técnicas y tecnologías institucionales para la mejor conducción de las fuerzas sociales que componen al sistema. Cada institución, cada función es una tecnología útil, siendo su utilidad probada constantemente en su capaci-

(78) *Idem*, p. 63.

(79) Eisenstadt. "Burocracia y desarrollo político", p. 99.

dad de asimilación. Adecuar las instituciones y su actividad a las exigencias sociales nuevas, es perfeccionar las tecnologías del poder estatal.

La especialización y diferenciación estructural también implica la creación de nuevas instituciones. Esto es muy relevante, pues también explica el crecimiento y expansión del poder estatal.

Es la razón de Estado la clave que permite que el Estado como centro de poder con autodeterminación y autonomía, transite -- por los caminos que amplian sus fuerzas y capacidades.(80) Es medio que permite acrecentar las fuerzas internas procurando que los resortes del poder sean encauzados de forma tal -- que impidan un desbordamiento que se traduzca en poderío, no en poder regio.(81)

Si bien la dinámica de las fuerzas sociales impulsa a la mayor diferenciación y especialización estructural, la necesidad que reside en el fondo es la de conservar el gobierno estatal sobre la sociedad. Cada institución nueva que se crea, aumenta el poder del Estado. Huntington ha dicho: "La incorporación de nuevos grupos al sistema político significa, en rigor, la expansión del poder de éste."(82) Explica, también, que el problema de fondo en los sistemas políticos de muchos países en vías de modernización, consiste en un vacío de poder. Por ello "el problema no consiste en tomarlo, sino en hacerlo, en movilizar grupos para la política y en organizar su participación en ella."(83) La razón de Estado prescribe una creación constante de poder. La diferenciación estructural se ocupa de ello, precisamente.

Como ya hemos visto, en el marco de la modernización y el desarrollo político, se requiere que para mantener el equilibrio del sistema y su gobernabilidad, el proceso de diferenciación estructural debe ir acompañado de un proceso complementario de integración. El propósito de esta complementación ya ha sido analizado: una especialización de funciones y estructura institucional generalmente -- provoca inadaptaciones de las fuerzas sociales, disturbios y perturbaciones al sistema, pues es preciso enfrentarse ahora a nuevos contextos, a nuevas realidades y nuevos problemas. La integración cumple la misión de mantener cohesionado al sistema en este trance de desarrollo, y por ende, de mantener el control sobre los grupos implicados en los procesos de cambio. Este proceso de integración supone una centralización de funciones sociales, en instituciones políticas estatales.

(80) Uvalle Berrones, Ricardo; La teoría de la razón de Estado y la... p. xv.

(81) *Idem*, p. 478.

(82) Huntington, *op. cit.* p. 134.

(83) *Idem*, p. 135.



Así, puede verse fácilmente que la integración que acompaña a todo proceso de diferenciación corresponde a una íntima necesidad de conservación del organismo estatal. Compone también otro de los cánones fundamentales de la razón de Estado. A partir del estudio del contexto político imperante cuando surge - la idea de la razón de Estado en la Italia de Maquiavelo, el Dr. Ricardo Uvalle nos explica esta necesidad sustancial del Estado:

la forma de asegurar los medios de dominación política, implican que el Estado desarrolle dos movimientos que, articulados, permiten asegurar con eficacia, la obtención y retención del poder. Por un lado, debe proceder como fuerza centrífuga para eliminar de la sociedad moderna los enclaves feudales. Debe a paciguar y vencer los rescoldos contrarios a la nueva vida política, donde los individuos empiezan a desligarse de las relaciones de vasallaje y servidumbre. Por otro lado, debe proceder como fuerza centrípeta para atraer a un sólo punto la diversidad de intereses y poderes que, diseminados en la sociedad, deben ser articulados por un poder soberano y regio. (84)

Como organismo "vivo", el Estado crece y se desarrolla cuando crece la sociedad; garantiza su propia conservación conservando estable la sociedad, y adaptando sus medios de dominación a la situación siempre cambiante de la sociedad. En fin, el Estado se caracteriza por un permanente dinamismo de su actividad, la cual dirige tanto a expandirse en el cuerpo social, como a mantenerse "vivo". La modernización así vista, es sólo un proceso que se implementa para asegurar el predominio y la expansión del Estado. La razón de Estado ha establecido, mucho antes que la teoría de la modernización, esos mismos principios de conservación y crecimiento político, y en ellos "enseña cómo utilizar la contundencia del poder estatal atendiendo al principio vital de conservación." (85)

Si la razón de Estado pretende una sistematización del conocimiento para mantener el poder estatal, y con él al Estado mismo, la teoría de la modernización sistematiza conocimientos similares para preservar un sistema sociopolítico estable y gobernable. Estabilidad política y retención del poder son en el fondo y desde la perspectiva del Estado, un mismo asunto. El proceso de modernización, por ello, debe ser parte importante de la moderna teoría de la razón de Estado.

(84) Uvalle Berrones, Ricardo; La teoría de la razón de Estado y la... p. 18.  
(85) Idem, p. xxxv.

Los teóricos de la modernización han señalado un aspecto importante que debe acompañar a todo proceso de cambio y desarrollo político: la movilización de apoyo para las medidas políticas modernizadoras. Las inconformidades que la modernización de estructuras ocasiona en ciertos grupos sociales, comprometidos con intereses muy específicos, y que se constituyen en obstáculos para el cambio, hacían indispensable que el sistema sociopolítico a través de su "centro institucional" (o Estado) se "adiestrara" en el "arte" de movilizar el apoyo social suficiente para vencer esas resistencias al desarrollo.

La razón de Estado, por sus peculiaridades prácticas, ha sido generosa en detallar técnicas para conseguir esa movilización de aliados y apoyo político; precisamente es esta una de sus principales materias de ocupación.

Las medidas modernizadoras que deben implementarse en el seno de los organismos estatales, requiere del apoyo de las clases o grupos sociales que no se oponen esencialmente a las mismas. Es, pues, una importante medida de gobernabilidad en un Estado, la capacidad de éste para convocar y movilizar ese apoyo latente en la sociedad; de ser mínima tal capacidad, los riesgos de la inestabilidad o surgimiento de perturbaciones sociales son muy grandes. Utilizando la figura del príncipe -principal mecanismo de autoconservación de los primeros Estados modernos- la razón de Estado ha colaborado desde antaño con preciosos consejos o reglas para asegurar apoyo social incondicional de ciertos grupos sociales. En primer instancia, es obvio que esa capacidad de movilización requiere de una gran dosis de astucia y habilidad:

La astucia de un príncipe reside en la forma que suma apoyos - para el Estado; de su capacidad para eludir obstáculos y de hacer cumplir la voluntad política del Estado, obteniendo de los súbditos confianza, credibilidad y aceptación.(86)  
También la habilidad del príncipe estriba del modo en que suma al vigor del Estado, el apoyo, la confianza y obediencia de -- las clases. Negociar con estas relaciones de poder que no lastiman al Estado, contribuye a acrecentar el mando político del príncipe.(87)

Pareciera ser que el secreto o factor común inherente a toda forma de conseguir apoyo social para las medidas políticas específicas, reside en la confianza que el Estado y sus dirigentes inspiren en los gobernados. Credibilidad, lealtad, consenso, pueden ser los mil nombres o caras que adopte esta confianza. De ahí la importancia particular que la razón de Estado desde siempre ha -

(86) Idem, pp. 39-40.

(87) Idem, p. 51.

concedido a este factor. Hasta el más elemental sentido común identificaría a la confianza con, en primer instancia, el prestigio de los dirigentes estatales.

Cuidar su prestigio como dirigente del organismo estatal es para el príncipe tarea primordial y forma efectiva para cautivar en los súbditos la estimación, el reconocimiento y los apoyos. La fama dañina se genera con la debilidad e irresolución de los asuntos políticos.(88)

La posibilidad de movilizar apoyo para el Estado supone una condición fundamental respecto a la situación de las fuerzas sociales componentes del sistema: el equilibrio de poder. Es preciso, partiendo de una específica realación de -- fuerza sociales, conducir las mediante la actividad estatal, a una nueva situación balanceada. El equilibrio permite la gobernabilidad, y si recordamos que, en la composición del poder en un sistema sociopolítico, el que no es aliado es enemigo, la cuestión de la consideración de intereses particulares y en discordancia con el interés general del Estado, reviste una importancia suprema.

El poder, como relación social, es objeto de disputas que no descansan. Desde la perspectiva de la razón de Estado, el poder es la suma de fuerzas que tienen su origen en la composición de intereses contrapuestos que viven en condiciones de carácter histórico en la vida misma del Estado. Toca a éste dotarse de los medios para luchar con eficacia ante sus rivales para no perderlo.(89)

Es frecuente que la movilización del apoyo social, para las políticas del Estado, no sea la única opción para cumplirlas, y aún puede no ser la más adecuada. La fuerza debe ser la alternativa a aquella técnica de gobierno o, mejor -- aún, su complemento más adecuado.

la fuerza del príncipe se utiliza para dominar con mandamientos estatales aquellos intereses que se resisten a ser convergentes con los intereses del Estado. La fuerza no es equivalente a tiranía, despotismo o arbitrariedad.(90)

La movilización de apoyo o el equilibrio elaborado de fuerzas sociales, son indispensables para garantizar el cumplimiento de las medidas políticas que pretenden modificar la estructura institucional del Estado; tan es esto así, que -- si la irresolución del organismo estatal permitiera el crecimiento desordenado de intereses ajenos a los suyos, pondrían en riesgo su autonomía y su propia existencia.

---

(88) Idem, p. 54.

(89) Idem, p. 477.

(90) Idem, p. 41.

eludir e influir sobre los factores de acontecer político, permite que el príncipe sea elemento determinante, no subordinado a los intereses prevalecientes en la sociedad.(91)

### 3.2.3. La Modernización y la Administración Pública.

La idea de la retroalimentación en la interpretación sistémica de la modernización, supone la existencia de dos momentos fundamentales en dicho proceso: la intervención del Estado para crear fuerzas sociales y desarrollarlas con plenitud en todos los órdenes (económico, social, político, etc.); y la creación y adecuación de instituciones que asimilan y respondan a las exigencias sociales que elaboraron aquellas nuevas fuerzas sociales. En la teoría del Estado esta retroalimentación corresponde a la separación de funciones en el seno del propio organismo estatal, por medio de la cual ciertas instituciones que poseen determinadas características serían responsables de desarrollar las fuerzas sociales existentes en la sociedad, y otro tipo de instituciones serán capaces de controlar y encauzar el creciente movimiento de esas renovadas fuerzas sociales. Identificamos a estos dos aspectos con la Ciencia de la Policía, y con la razón de Estado, respectivamente.

Nos interesan, ahora, esas instituciones administrativas que tienen los elementos necesarios para influir sobre el desarrollo de las fuerzas sociales, y de las cuales conoce la ciencia de la policía, o la moderna ciencia de la administración pública.

En primer instancia, es necesario entender que el propósito de todo proceso de modernización es la estabilidad y conservación de un Estado y su sociedad, pues en el fondo se pretende la adaptación de las estructuras para poder sobrevivir. La manera fundamental en que el Estado se conserva es creciendo y engranándose, pues así evita que el dinámico desarrollo de la sociedad lo rebase. Para fortalecerse el Estado debe atraer a su seno a nuevas fuerzas sociales, a nuevos grupos políticos y nuevas ideas que lo renueven constantemente. Para ello es indispensable que el organismo estatal participe decididamente en el desarrollo de esas fuerzas, pues su crecimiento será también el crecimiento del Estado. En este contexto, se comprende ahora que la administración pública, responsable de desarrollar así los componentes de la sociedad, sea la "punta de lan-

za" de los procesos de modernización y principal responsable del fortalecimiento y conservación del Estado.

La policía es un complejo conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos, estimulantes, correctivos, organizativos y represivos, encaminados a fortalecer al Estado por la vía de la nutrición material, moral e intelectual de la sociedad civil. (92)

... su tesis medular gira en torno a dos facetas estructurales estrechamente interconectadas. Una proporciona beneficios plenos a los individuos. Otra, que de ellos el Estado obtenga los elementos constitutivos de su vida, mediante la nutrición de sus metabolismos políticos y administrativos. (93)

La policía y su ciencia, es la precursora y moldeadora de la actual administración pública. Pero sobre todo, ha plasmado en esta hasta su esencia, aquella idea de actuar para el desarrollo de la sociedad, con la firme convicción de que ese desarrollo redundará en el crecimiento y afianzamiento del propio Estado. Bien ha dicho el Dr. Uvalle al afirmar que

la ciencia de la policía es una tecnología fundamentalmente positiva y productiva que plasma en la sociedad acciones que tienden a que las fuerzas internas del Estado alcancen su plenitud y desarrollo consistente. (94)

No se trata, de ninguna manera, de utilizar viejos conceptos para explicar nuevos problemas. Pero sí de re-encontrarnos con la esencia del significado de las instituciones que hoy nos circundan, para entender perfectamente sus propósitos y, a partir de este entendimiento, mejorar su actividad. De este modo -- nuestra actual administración pública lleva en su esencia aquel viejo propósito de la policía.

Con esta forma de actuar sobre la sociedad, desarrollándola, la administración pública está respondiendo positivamente a las demandas que han hecho al sistema diversas fuerzas sociales, y al mismo tiempo las está impulsando hacia un nuevo estado de bienestar social, desde el cual elaborarán nuevas y diferentes exigencias. El círculo sistémico es perfecto.

Esta parte del mecanismo de retroalimentación del sistema, reviste una singular importancia, pues al responder a las necesidades sociales, la administración pública está modificando o ampliando su actividad. Es, entonces, la actividad de la administración pública lo que es objeto de modernización. Se puede entender por este proceso que nunca será disminuida esa actividad, pues las --

(91) Idem, p. 41.

(92) Guerrero, Omar; Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, Fontamara, México 1986, p. 215.

(93) Uvalle Berrones, Ricardo; "Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía", Cuadernos Universitarios, n.º 4, mayo 1990, Universidad Autónoma de Baja California Sur, p. 34.

exigencias sociales tienden naturalmente a incrementarse. Al contrario, la actividad de la administración pública se desarrolla constantemente aumentando - sus ámbitos, su magnitud y su calidad.

Ese afán de la administración pública -su carácter de policia- por desarrollar las fuerzas sociales del sistema, se identifica categóricamente con aquella liberación de recursos sociales que acompaña a la diferenciación estructural, en el proceso de modernización. Para conservarse y crecer, el organismo estatal requiere nutrirse de recursos materiales y, sobre todo, humanos que en su constante movimiento y circulación realizan nuevas funciones con miras a su propio desarrollo social y con él al del Estado. Resultaría absurdo que un Estado pretendiera permanecer, en una sociedad donde los recursos que generan las fuerzas sociales estén de antemano comprometidos con otro tipo de asignaciones, diversas a los intereses del Estado.

Esta liberación -o secularización- de recursos sociales que aparecen necesariamente en todo proceso de modernización es, en el fondo, el propósito último de la guía que dirige el desarrollo sociopolítico impulsado por la administración pública. Es, por lo tanto, una necesidad ineludible del Estado que quiere permanecer. Estudiando los procesos de modernización que Eisenstadt llama "imperijs postcoloniales" o "nuevos Estados", ha determinado esas necesidades o factores que determinan el surgimiento de los procesos de cambio en tales sistemas, dentro de los cuales la liberación de recursos tiene un papel protagónico:

- a. la constante necesidad de diferentes tipos de recursos por parte de los gobernantes, y especialmente su acusada dependencia respecto a diversos recursos de carácter "flexible";
- b. los esfuerzos de los gobernantes por mantener sus propias posiciones de control, tanto en lo relativo a la legitimación tradicional, como a un control político efectivo sobre las fuerzas sociales más flexibles;
- c. la aplicación en la mayor parte de estas sociedades de lo que se ha designado con el nombre de *primat der Aussenpolitik* y la consiguiente sensibilidad extremada de sus estructuras internas respecto a las diversas presiones exteriores y a la evolución económica y política internacional;
- d. el desarrollo de diversas orientaciones y objetivos autónomos en el seno de los estratos fundamentales, y sus consiguientes exigencias respecto a los gobernantes. (95)

Respondiendo a estas condicionantes, los Estados se apoyan sólidamente en sus administraciones públicas (o burocracias como les llama Eisenstadt), para ge

(94) Uvalle, Ricardo; La teoría de la razón de Estado y la... p. 501.

(95) Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio social..., pp. 32-33.

nerar el cambio requerido en las estructuras institucionales y la sociedad. Es obvio decir que la liberación y cooptación de recursos sociales, es la más importante de las tareas en toda empresa de modernización. No es casualidad, entonces, que "en los imperios históricos, las administraciones burocráticas abastecieran a los gobernantes con los recursos básicos que necesitaban y participaron en la formulación de los planes políticos."<sup>(96)</sup> Por cierto, es muy probable que, como lo afirma Eisenstadt, la extensión de las burocracias en sociedades modernizándose, tenga una estrecha relación con su necesidad de recursos sociales y de garantizar la estabilidad política.<sup>(97)</sup>

La administración pública de todo Estado en modernización, en su vertiente de policía, busca desarrollar las potencialidades del individuo que vive en sociedad, pero no un aspecto de esa vida individual, sino todos los que la conforman. Es decir, la policía quiere un desarrollo integral del individuo, y en todos y cada uno de los factores de ese desarrollo, le brinda apoyo fundamental. En este mismo sentido, un sistema sociopolítico al modernizarse trata de alcanzar la liberación de recursos sociales en todos los órdenes: económico, político, social, etc. Intenta disolver todo compromiso que las fuerzas sociales mantengan y que les impidan movilizarse en apoyo al fortalecimiento del propio Estado. Todos los recursos son necesarios para el Estado; y por ello, todos deben estar libres para su completa disposición en favor de él.

Bajo esta doble tendencia (la del propósito de policía y la liberación de recursos para la administración) se puede apreciar un decidido propósito de la administración pública por expandirse e incursionar en todos los ámbitos de la sociedad: el fortalecimiento del Estado así lo exige. Se trata, así, no sólo de la intervención del Estado en la sociedad, sino también de la centralización de funciones sociales en la estructura del propio Estado. Tenemos que decir que ese afán por desarrollar la sociedad, es un factor importante para el proceso de modernización, pues obliga a la diferenciación estructural: única vía para la expansión de las instituciones del Estado en la sociedad, es decir, para la institucionalización.

Este proceso de concentración de funciones sociales (o de poder) en las instituciones estatales, no es sinónimo exclusivamente de centralización administrativa. La concentración del poder puede apoyarse (y de hecho lo hace) en el

(96) Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político", p. 105.

(97) *Ibid.*, pp. 101-102.

proceso de descentralización administrativa para poder influir mejor, y directamente, sobre los grupos o fuerzas sociales. Lo importante aquí, en todo caso, es que la administración pública crea y desarrolla nuevas funciones con el propósito de liberar recursos para el Estado, promoviendo la felicidad de los integrantes de la sociedad. Por ello, la administración pública adquiere, diferenciándose en su conjunto un carácter multifuncional:

la cobertura multifacética de las acciones de la policía - dan cuenta de las necesidades diversas que el Estado tiene que cumplir para beneficio de los individuos. La acción administrativa del mismo, organizada bajo el concepto de la policía, denota que la sociedad tiene en ella la base insustituible para asegurar la reproducción de sus condiciones y relaciones de vida.(98)

La capacidad pluridisciplinaria de la administración pública tiene una estrecha relación con la necesidad de diferenciación estructural universal, en todos los ámbitos que componen a un sistema en modernización. A las fuerzas que ya componen al sistema, la modernización tiene como tarea agregar nuevos grupos - que lo revitaliza a aquel. Huntington ya explicaba que

la modernización implica, en gran medida, la multiplicación y diversificación de las fuerzas sociales en la sociedad. - Los agrupamientos de parentesco, raciales y religiosos son complementados por los que se forman en torno de los grupos de ocupaciones, clases sociales y especializaciones.(99)

Esto nos lleva a caracterizar la esencia de la administración pública con una tendencia permanente a la modernización. Puesto que son las perennemente -- cambiantes fuerzas sociales las que con su cambio esencial mueven a la administración pública a proveerles de lo necesario para que continúen con su ininterrumpido desarrollo, esta estructura administrativa está obligada como en un compromiso a responder a ese dinamismo al mismo ritmo, modificando sus procedimientos, sus actividades y su estructura. Así, una administración pública que no se encuentra en permanente modernización (adaptación), deja de tener razón de existencia.

(98) Uvalle, Ricardo; La teoría de la razón de Estado y la ... p. 399.

(99) Huntington, op. cit. p. 20.



CAPITULO 4:  
LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN EN MEXICO.

4.1. Los Antecedentes de la Modernización  
en México.

A pesar de que es bien reconocido el gran propósito modernizador en gran escala que ha cumplido la Revolución Mexicana de 1910, esta no constituye el único ni el primer proceso de modernización que se ha establecido en este país. Durante el período en que la Nueva España constituía una colonia de la corona española, se realizó en ella una profunda reforma política y administrativa inspirada por la Casa Real Borbónica en el último cuarto del siglo XVIII, y concretamente ordenada por Carlos III de España.

Al contrario que la casa reinante que le presidió -la de Austria- los Borbón introdujeron una sólida centralización en la estructura política y administrativa, siendo esta -como ya hemos visto- una condición sine qua non de la modernización. Las reformas de José de Calvez, visitador de España que llegó a este país a finales del siglo XVIII, tendieron a ampliar la actividad del Estado, procurando una concentración del poder en su organismo: así, se suprimieron -- concesiones y se establecieron una variedad de estancos de Estado que le reportaría ingresos considerables a la Hacienda Pública.<sup>(1)</sup> Los cambios que se introdujeron revisten un carácter histórico y son el primer basamento sobre el que se constituiría el permanente proceso de modernización del Estado mexicano:

estas reformas ocurrieron, hay que recalcarlo, en medio del más formidable y vigoroso proceso de modernización universal auspiciado por el absolutismo ilustrado. A pesar que la reforma borbónica fué tardía, inmadura e incompleta, llegó a tiempo como ingrediente esencial de la modernización de lo que en breve plazo sería la nación mexicana.<sup>(2)</sup>

Ya en el México independiente, los intentos de modernizar al país de manera acelerada, se sucedieron con extraordinaria frecuencia aunque con muy magros re-

(1) Cfr. Guerrero, Omar; "Modernización del estado mexicano" pp. 14-16.

(2) Idem, p. 16.

sultados. si bien hay que reconocer que la actividad pública nunca ha dejado, desde entonces, de acudir a toda oportunidad de modernización que se le ha presentado. Lucas Alamán retomó el reto, tratando de conseguir la modernización del sistema socio-económico mexicano a través del fomento a la industrialización, pero sin modificar de raíz la situación de la propiedad que en aquella época monopolizaba el clero. El desarrollo de las fuerzas productivas -otro propósito de la modernización- fué el objetivo de los programas alamanistas - que no tomaron en cuenta las otras necesidades de la modernización: la centralización política y la secularización generalizada. Y fueron precisamente estos dos últimos objetivos los que perseguirían los reformistas que se sucedieron en el mando del país.

El intento de 1833-1834 de estos reformistas no fructificó, pero sí dejaron un precedente para los que les sucedieron en el mismo propósito. "Los reformistas fueron derrotados en su primera lid contra la sociedad estamental. Pero en su segunda confrontación obtuvieron un triunfo completo." Este período dió cuerpo y consistencia real a otra condición de los procesos de modernización: el liderazgo de una élite que conduzca e impulse dichos procesos. La generación de Juárez cumplió sobradamente esta condición.

A partir de 1855, el proceso de secularización alcanzó su cenit y la modernización del país su momento decisivo: fueron suprimidos los fueros, la propiedad raíz fue desamortizada y luego nacionalizada.(3)

El Estado se hacía soberano y poderoso a partir de su autonomía respecto a la Iglesia, y de la centralización del poder y funciones que había conseguido. Dentro de este proceso de fortalecimiento estatal inicial, un paso importantísimo fué el de "arrebatar" al clero la administración de servicios sociales fundamentales como la beneficencia pública y el control de los cementerios. El Estado era ya el director de todos los ámbitos de la sociedad civil. Sin embargo, la cuestión económica nunca ha avanzado al mismo paso que la modernización política, por lo que la resolución de las necesidades para el desarrollo económico fué el principal propósito del período siguiente: el porfiriato.

México era un país moderno, pero económicamente subdesarrollado todavía. El porfirismo, que siguió a los diversos gobiernos liberales, se esforzó por acortar la brecha económica(4)

La estrategia de modernización y desarrollo económico que estableció el porfirismo, fue extramadadamente costoso, pues al enajenar importantes recursos na

(3) Idem, p. 17:

(4) Idem, p. 17.

cionales en favor de extranjeros, limitaba el campo de acción del Estado, y lo empobrecía retirándoles medios y recursos que de otra manera deberían fortalecerlo y alimentarlo. Buena parte de las fuerzas sociales no sólo no se desarrollaron, sino que fueron empobrecidas despojándolas de medios de subsistencia, siendo esta la razón que detonó el estallido de la Revolución de 1910.

El problema de base fué la distorsión del sentido de la ley - de desamortización de 1856, que los porfiristas utilizaron para despojar a las comunidades indígenas y a las rancherías pobres, formando una clase de terratenientes.(5)

#### 4.2. Los Procesos de Modernización del Estado Mexicano (1917-1990).

Los procesos de modernización que se han establecido en México, difieren un poco de los esquemas ideados por los "modernólogos" clásicos. Según estos, y de acuerdo a la teoría de la modernización y el desarrollo político que hemos analizado, las necesidades de adaptación y sobrevivencia del sistema políticossocial determinan la realización de una intensa diferenciación y especialización de funciones, que tienden por un lado a "infiltrarse" en todos los ámbitos de la vida social, y por el otro a desarrollar integralmente las fuerzas sociales que componen al sistema. Sin embargo, estos procesos de diferenciación y especialización suelen traer como consecuencia inmediata una gran inestabilidad social y política, que con frecuencia se traduce en ingobernabilidad para el sistema. Por esto, alterno a los procesos citados, el de integración cuya manifestación más clara se encuentra en la centralización que garantiza el control sobre dependencias, instituciones y organismos públicos, y a través de ellos, garantiza también el control sobre las fuerzas sociales, es citado por los teóricos de la modernización como el paso siguiente en el programa de la modernización.

La historia de México ha probado la eficacia de los procesos de modernización, pero siguiendo un proceso inverso. Es decir, aquí la modernización ha comenzado por un intenso proceso de integración o centralización que fortaleció un Estado nacido debilitado por otras corporaciones, y posteriormente o de ma-

(5) Idem, p. 17.

nera alterna, se procedió a una diferenciación y especialización de funciones político-administrativas que tenía como propósito inmediato el de concentrar el poder disperso, en el organismo del Estado. Así aumentó paulatinamente el número y la especialización de las dependencias, organismos e instituciones políticas y administrativas con el objetivo de extender en toda la red social la influencia promotora y estabilizadora del Estado. Esta forma en que derivan la diferenciación y especialización estructural, del proceso de centralización y concentración del poder, se entiende claramente si recordamos las características de intensa negociación y formación de alianzas, que fueron necesarias para la construcción y nacimiento del Estado revolucionario; y que no revelan otra cosa que la dispersión y fragmentación en que se encontraban las fuerzas sociales en aquel momento histórico. La integración (centralización-concentración) y la conservación de la unidad, han sido desde su nacimiento el problema fundamental y prioridad que guía las políticas del Estado mexicano a partir de 1910.

#### 4.2.1. Integración.

En México, un problema constante y siempre prioritario a lo largo de toda su historia, ha sido el de la gobernabilidad. Pareciera ser esta una nación de fuerzas sociales permanentemente contrapuestas. No se entendería de otro modo la preocupación constante del Estado por conseguir y afianzar la integridad de los grupos sociales del país. La unidad es el vocablo que encontramos en todo el discurso político del Estado mexicano; aún más, es una necesidad política para los dirigentes del organismo estatal. Hacia esta punto se ha dirigido todo el proceso de centralización del aparato público, proceso de que se ha racionalizado e intensificado a partir de 1910. La gobernabilidad es, en suma,-- el propósito último de la concentración del poder, la centralización administrativa y la especialización de las funciones. El Estado que surge del movimiento revolucionario y de la Constitución de 1917, ha buscado y encontrado formas y procedimientos eficaces para asegurar la gobernabilidad de la nación, y a -- partir de esto podemos orientarla y dirigirla en su propio desarrollo.

Onar Guerrero ha coincidido, junto con muchos autores que hablan del tema, en que la Revolución de 1910 marcó el inicio de un modelo exitoso de modernización. "Su éxito se debió a su capacidad de gobierno a pesar de la 'magnitud' -

del Estado, pues esta 'magnitud' no era sino la consecuencia organizativa de la intensidad de su actividad."<sup>(6)</sup> Es esta extraordinaria capacidad de gobierno (reconocida histórica e internacionalmente) el primer gran logro de la Revolución mexicana. Es una capacidad de gobierno que, basada en la concentración y centralización del poder social, ha conseguido ser dinámica como el desarrollo mismo de la sociedad, adaptándose a esta para no perder estabilidad.

La capacidad de gobierno no es continua, sino gradual, pue de ser más o menos eficiente atendiendo a la situación de la sociedad en la cual actúa, pues en ella tiene su principio vital. El grado de gobierno está determinado por la eficacia en la realización de los deberes históricos del Estado, hoy día, en la modernidad en curso, identificados con el desarrollo económico, el bienestar social u las libertades ciudadanas. La capacidad de gobierno consiste en ciertas facultades y poderes del Estado, algunas inherentes, o tras adquiridas. las primeras se refieren a la soberanía y son inalienables, las segundas han sido el producto del desarrollo histórico y son variables de país a país.<sup>(7)</sup>

De esta manera las facultades inherentes de la capacidad de gobierno forman la esencia del Estado, y constituyen el "mínimo" a partir del cual se puede gobernar, pues la "viabilidad nacional descansa en ellas"; son por lo tanto invariables. En cambio, las facultades adquiridas de que dispone la capacidad de gobierno estatal, se van acumulando históricamente, y en la medida en que pueden aumentar la fortaleza y gobernabilidad del Estado, pueden significar también la medida del nivel "óptimo de la capacidad de gobierno." Muchas de estas facultades adquiridas pasan a determinar y caracterizar a tal punto al Estado, que se convierten por tanto en facultades soberanas.

Casi todas ellas han ligado constitucionalmente al Estado y la rectoría del desarrollo, lo han hecho responsable del bienestar social y el garante de los derechos sociales e individuales, como deberes del Estado. En nuestro país, estos deberes, en lo esencial, nacieron de la Revolución de 1910.<sup>(8)</sup>

La historia de la centralización y concentración del poder en México, es - la historia del esfuerzo estatal por incrementar y asegurar la capacidad de gobierno. Desde su nacimiento, el Estado que surge de la Revolución de 1910 experimientó diversos medios y recursos para ampliar sus márgenes de maniobra política y, antes de concentrarse en la construcción de la sociedad industrial (objeto esencial del Proyecto Nacional Histórico), debía obtener el control y la

(6) Guerrero, Omar: El Estado mayestático ante la privatización, manuscrito, México 1990, p.11.

(7) Idem, pp. 11-12.

(8) idem, p. 12.

estabilidad de las fuerzas sociopolíticas que habían surgido en todo el país.

Como ya hemos visto antes, la construcción y consolidación del Estado mexicano a partir de la Revolución de 1910, siguió un camino de dos etapas bien diferenciadas:

Para poder caracterizar al tipo de Estado que surgió en México a partir de la Revolución de 1910, es necesario considerar que su desarrollo está marcado por dos etapas fundamentales. La etapa de su propia estructuración, que abarca los veinticinco años que van de 1915 a 1940 -fecha en la que encontramos un Estado ya consolidado-, y la etapa que -parte de 1914 y llega hasta la fecha, en la que el Estado funciona en condiciones "normales", es decir, sin la situación de guerra civil de la cual surgió o el peligro inminente de ella.(9)

Es cierto que, para el proceso de integración la primera etapa del Estado mexicano de 1917 resulta muy importante, pues en esta es que la centralización y concentración del poder recibe su primer y más decidido impulso. Y es así -precisamente porque la necesidad de gobernabilidad era más apremiante que nunca, en el período de 1910 a 1940. Durante estos momentos las fuerzas sociales se encuentran en permanente confrontación, hasta el punto en que surgió una de ellas con la capacidad de imponerse, primero, y actuar como árbitro de las demás, después.

Los altos mandos de los ejércitos triunfantes se hallan en una nueva situación política, que los impulsa a ampliar y profundizar su relativa autonomía frente a las clases sociales -dominante y dominada, por igual- y que los transforma paulatinamente, en una burocracia.(10)

En esta primera etapa de integración, realizada por el Estado mexicano que emerge de la Revolución, la primera concentración del poder se verifica en torno a un grupo hegemónico victorioso de la lucha armada, y sobre un universo de fuerzas sociales en constante confrontación que le permite a aquel un alto grado de autonomía, y algo de gobernabilidad (aunque no la suficiente aún para instrumentar las reformas a la actividad del Estado). Es esta la situación que impera antes, y un poco después, de la Constitución de 1917.

El vacío político provocado por la destrucción del Estado liberal oligárquico es cubierto por una coalición de fuerzas, precaria y contradictoria por su naturaleza multiclasista, pero bajo la jefatura más o menos firme de una burocracia político-militar.(11)

(9) Huacuja, Mario; Woldenberg, José; Estado y lucha política en el México actual. El caballito, México 1981, pp. 21-22.

(10) Leal, Juan Felipe; México: Estado, burocracia y sindicatos. El caballito, México 1982, p. 36.

(11) *Idem*, p. 34.

Esta situación de inestabilidad político-social inicial, y que se asemeja bastante al estado de naturaleza o de guerra de Hobbes y Locke, y que precede a la consolidación y puesta en vigencia del contrato social, es, como lo han visto Huacuja y Woldenberg, un Estado de excepción: "es decir es un Estado de prolongada transición, que no es sino el camino hacia su propia consolidación". Como ya lo hemos analizado en el capítulo anterior, es esta un etapa de intenso aprendizaje para el Estado, en la cual la calidad de excepción es terreno fértil para la aplicación de la razón de Estado. No es casualidad, entonces, - que este haya sido un período naturalmente violento.

Es, en suma, la etapa de construcción del Estado y, por lo tanto, de consolidación de sus fuerzas y unificación de su estructura: es la etapa más intensa de integración. Woldenberg y Huacuja encuentran tres características a este importante período:

- a. El Estado mexicano de este período es el resultado de una profunda crisis política, que tiene su origen en los últimos años del porfiriismo y que culmina con la cabal - destrucción del Estado existente hasta 1914 (...) la acción "intervencionista" del Estado se encuentra en esta etapa embrionario, y la política estatal se orienta hacia - la búsqueda de una amplia base social de apoyo que requiera el nuevo Estado. Para lograr este objetivo, la burocracia adoptó dos medidas básicas: 1. El reconocimiento de las clases en pugna y su organización por el propio Estado, lo que establece "organismos de consulta" de una manera institucional, y por tanto, legítima; 2. La adopción de una política de - "masas" que busca la satisfacción de los intereses inmediatos de los explotados de la ciudad y el campo.
- b. A esta situación corresponde un nuevo tipo de derecho, fielmente reflejado en la Constitución de 1917 y particularmente en los Artículos 27 y 123, en los que:
  1. se dota al Estado de un poder prácticamente ilimitado sobre la propiedad privada;
  2. se le subordinan completamente los Poderes Legislativo Judicial al Poder Ejecutivo;
  3. se convierte al Ejecutivo en el árbitro supremo de las relaciones de propiedad y trabajo.
- c. Todo esto desemboca en el fortalecimiento del Ejecutivo hasta erigirlo en la rama predominante del aparato del - Estado. De hecho, la autonomía relativa del Estado y la hegemonía de la burocracia son fenómenos que se detentan, en última instancia, por el Poder Ejecutivo.(12)

(12) Huacuja y Woldenberg; op. cit. pp. 22-23.

En esta primer fase del desarrollo del Estado mexicano, a partir de la Revolución de 1910, es preciso recordar que el proceso de integración ha buscado asegurar una sólida gobernabilidad, antes de pasar a la realización de los grandes propósitos del Proyecto Nacional Histórico de México. La integración del Estado en este período, tiene como característica fundamental y distintiva el sustentarse en las alianzas, la negociación y la conciliación de intereses. El Estado funciona, como ya decíamos, como un árbitro con autonomía relativa, posición desde la cual puede dirigir la celebración de alianzas de acuerdo a sus intereses públicos.

El esquema de poder que permite a los dirigentes estatales llevar adelante la política de desarrollo con estabilidad, está basado, como se ha afirmado, en un sistema de alianzas políticas en el que participan los sectores medios, los militares, los obreros, los campesinos; se agregan además, lentamente, los grupos empresariales nacionales, que desempeñan un papel importante mediante las crecientes inversiones, y también los grupos de empresarios extranjeros ocupados en las actividades industriales, comerciales y financieras. No participan en tal alianza ni los grupos oligárquicos ni el sector externo, particularmente el ocupado en los enclaves. (13)

Para Mario Ramírez Rancaño la estabilidad política de una estructura social tiene como uno de sus factores determinantes precisamente a este proceso de celebración de alianzas: estos son el recurso adecuado para conseguir y -- conservar aquella estabilidad. La estabilidad es sinónimo de consolidación estructural para Ramírez Rancaño, por lo que su consideración sobre la importancia esencial de las alianzas para esa consolidación, coincide con los procesos históricos que analizamos en este período de formación del Estado revolucionario. Mario Ramírez explica que:

es por intermedio de las estructuras de dominación que se logra la comprensión de las alianzas políticas, destacando su composición peculiar y la participación o exclusión en ellas de determinadas clases y grupos sociales; asimismo, a través de las orientaciones que asumen las alianzas peculiares, se advierten los procesos de consolidación o bien de transformación del orden político institucional. (14)

En este período de consolidación que estamos analizando, de 1917 a 1940, puede apreciarse que la dirigencia del Estado tuvo como prioridad ineludible la pacificación y control de las fuerzas sociales que se movían en el país, - (13) Ramírez Rancaño, Merlo; Crecimiento económico e inestabilidad política en México, UNAM, México 1977. p. 65.

(14) Idem, p. 9.



integrándolas y poniéndolas al alcance del aparato estatal para su mejor control, a través de las alianzas y de su organización.

El análisis histórico estructural planteado deja la impresión de que el país entre 1917 y 1934 pasó por una etapa - con peculiaridades eminentemente de tipo político, en la cual lo fundamental consistía en la urgencia de los dirigentes estatales por desplegar fuertes intentos por conseguir la formación de las alianzas entre los diferentes grupos y clases sociales; disminuir el poder carismático de los caudillos, anular el predominio de los grupos oligárquicos y reorientar el modelo de desarrollo tradicionalmente orientado hacia el exterior. (15)

En suma, debemos entender que la situación inestable, de peligrosa inestabilidad imperante en México a partir de la Revolución de 1910, consecuencia de la existencia de numerosas fuerzas sociales con relativa autonomía y alguna cuota de poder, llevó a la utilización de las alianzas como instrumentos poderosos - para conseguir la integración de la nación, integración que se manifestó en una inquebrantable centralización y concentración del poder en el organismo del Estado, que le fortalecía. Si la integración era el propósito de las alianzas políticas y económicas, su resultado fué la centralización del poder en el Estado. Esta centralización, como lo ha visto Omar Guerrero, abarcó casi todos los ámbitos de la sociedad, y se manifestó en todos los recursos, medios, instrumentos y expresiones del aparato público:

El centro político quedó finalmente fortalecido por los cambios introducidos en el cargo presidencial, en comparación con los magros poderes y competencias que le atribuía la Constitución de 1857. Ahora las potestades presidenciales se ampliaban sustancialmente y se erradicaba el fantasma terrible del congresismo, que campeó por sus fueros todo el siglo anterior. Quedó constitucionalizada la legitimidad de la intervención económica del Estado y proliferaron por todas partes las empresas públicas. (16)

El fortalecimiento del Estado como centro político, encontró dos de sus bases fundamentales en los Artículos 27 y 123 constitucionales de la Carta Magna de 1917. Estos artículos son la síntesis de las fuerzas centralizadoras de los que el Estado ha echado mano para la integración nacional. El Artículo 123 es el sustento de la capacidad del Estado para aprovechar las alianzas como importante recurso de integración, pues al establecer al Estado como "árbitro" de los reclamos sociales y económicos entre las clases fundamentales (que se expresan

(15) Ídem, p. 102.

(16) Guerrero, Omar: "Modernización del Estado mexicano", p. 18.

san en el capital y el trabajo), le concede la posibilidad de dirigir esas relaciones coordinándolas, celebrando alianzas con ellas. (17)

Por el otro lado, el Artículo 27 constitucional ha contribuido de manera insustituible a ese proceso de centralización estatal e integración nacional, al poner en manos del Estado la facultad inesquivable de obtener, conservar y administrar los recursos que considere necesarios para la eficaz conducción de la sociedad. Al hacer de la expropiación un medio válido y legítimo para el Estado, está posibilitando la intervención del Estado en la base misma de la sociedad: en su economía. Desde aquí, la dirección de los procesos sociales adquiere una calidad tremendamente eficaz. De hecho, el Artículo 27 de la Constitución de 1917, no viene sino a plasmar dentro de un orden jurídico lo que para el Estado mexicano ya era práctica harto conocida desde antes del nacimiento del México independiente: la intervención económica en la sociedad. Como ha afirmado Omar Guerrero, esta ha sido una lección de la historia de México:

que el Estado nacional es en esencia intervencionista; que al paso del tiempo ha tomado para sí responsabilidades que atañen a las personas, a la sociedad y a la economía, que su actividad ha tocado, de suyo, la salud, asistencia, la educación, la colonización, los caminos, el correo, la banca; y que, dentro de la vida productiva, donde siempre se ha sentido como en su casa, decidió soberanamente asumir la rectoría económica desde 1830, con la formación del Banco de Avío, la cual ha sido parte hasta nuestros días, de la economía de Estado. (18)

A partir del Artículo 27 constitucional, el Estado realiza una doble función centralizadora e integradora. Por un lado tiene la posibilidad de intervenir en todos los ámbitos de la sociedad donde la propiedad privada tenga algún papel que jugar; y por el otro lado le permite concentrar en su organismo un caudal enorme de recursos materiales para su actividad, y que le fortalecen. Esencialmente, el Artículo 27 le confiere al Estado el control absoluto sobre la propiedad pública, y la capacidad para establecer límites y condiciones a la propiedad privada. Ambas facultades se inscriben en la cuestión de la soberanía del Estado, pues ambas son expresión de éste. Esto nos explica la profunda relación que existe entre los procesos de integración en un sistema sociopolítico, con la soberanía estatal.

El Estado, ente político en el que encarna la nación, de la cual no es sino su organización desde el punto de vista político, asu

(17) Cfr. Leal, Juan Felipe; México: Estado, burocracia y sindicatos, pp. 42-47.

(18) Guerrero, Omar; El Estado y la administración... p. 360.

me en su nombre la propiedad de tierras y aguas, y está facultado para transmitir esa propiedad a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Es sin duda el Artículo 27 el más rico en el establecimiento de facultades soberanas para el Estado; es, por esto, el que más poder le confiere al organismo estatal, colocándolo en la situación de Estado excepción permanente, como han dicho Molderberg y Huacuja. Esto se puede apreciar llanamente si se revisa el contenido de estas facultades, en el Artículo 27 constitucional, en el que gracias a él, el Estado

Asume, en nombre de la nación, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, abanderando como deber distribuir con equidad la riqueza.- Establece las medidas relativas a los asentamientos humanos, decide el uso de tierras, aguas y bosques, posibilitando con ello la ejecución de obras públicas y la formación de poblados. Elimina a los latifundios, fortalece a los ejidos y las comunidades, desarrolla a la pequeña propiedad agrícola. Protege al suelo y con ello a la agricultura, y dirige a la colonización.

También, en nombre de la nación, el Estado asume el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos, de todos los minerales y sustancias que son materia de la minería, los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas, de las materias utilizables como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo, los hidrocarburos, los carburos sólidos y gaseosos.919)

Precisamente es esta posibilidad y realidad del intervencionismo en la sociedad por parte del Estado, lo que le caracteriza en el segundo período de su existencia desde la Revolución de 1910. En esta nueva época, de 1940 a 1982, el Estado se ha consolidado y ha obtenido un alto grado de integración y centralización, lo que le garantiza un buen nivel de gobernabilidad que le proporciona ahora la libertad de acción suficiente para abocarse a la realización de los grandes propósitos del Proyecto Nacional Histórico de México. El carácter fundamental de este segundo período es, pues, la intensa actividad del Estado que se traduce en una decidida intervención en la economía y en su sociedad.

A partir de 19140 (aunque no con rigor cronológico), el Estado mexicano se convierte en un Estado intervencionista cualitativamente distinto al Estado liberal-oligárquico del porfi-

(19) *Idea*, p. 364.

reservando los rasgos que en el Estado de excepción (1915-1940) estaban en germen, y desplegando su intervencionismo y su corporativismo con mayor agresividad. (20)

Ya en esta segunda fase del Estado que surge de la Revolución, adquiere matices que son fácilmente diferenciables respecto a la primera fase. La centralización que se había experimentado en la primera tendía a la integración; en tanto que la que se experimenta en la segunda busca el desenvolvimiento de las fuerzas productivas y sociales. De ahí, pues, que la intervención del Estado haya sido también muy distinta, pues hasta 19140 esta buscó crear las condiciones de estabilidad, integración, control e infraestructura básica para el desarrollo, en tanto que a partir de 1940 el Estado posee ya esas mínimas condiciones y se dispone a impulsar el desarrollo, a través fundamentalmente de empresas públicas y organismos centralizados y/o descentralizados.

Hasta la época de Cárdenas, la proliferación de estas instituciones respondió al imperativo del desarrollo económico y a la reivindicación de las demandas agrarias de la Revolución. Sentaron las bases de la modernización industrial. A partir de la presidencia de Avila Camacho, la centralización económica se acrecentó. (21)

El desarrollo de las fuerzas productivas, como criterio guía de la actividad del Estado en esta segunda fase, determinó que la intervención del organismo estatal se orientara al fomento de las actividades productivas privadas, aunque - preservando y aumentando el Estado su participación en la producción económica - de la sociedad. Así, la modernización que implementaba el Estado mexicano "tendió a favorecer el desarrollo de empresas privadas." (22)

Esta nueva situación determinó también un cambio en la política de la alianza del Estado con las fuerzas sociales:

Específicamente los grupos conductores del Estado proceden a llevar a cabo un proceso de desagregación de la alianza establecida en el sistema de dominación, fundamentalmente integrando nuevas alianzas: en una de ellas, esencialmente hegemónica, participa el mismo Estado junto con los grupos de la burguesía nacional y el sector externo, alianza horizontal - que despliega funciones empresariales; en la otra, el Estado está presente para mantener el control de las clases populares a través del partido oficial, alianza vertical que desde este momento se transforma en mecanismo para generar amplios procesos de movilización electoral. (23)

Es decir, el Estado tiene ya asegurada la estabilidad política al mantener - un alto grado de gobernabilidad sobre las fuerzas sociales cuyas demandas populares se derivan aún de la promesa de la Revolución; situación que le proporciona

(20) Huacuja y Moldenberg; op. cit. p. 24.

(21) Guerrero, Omar; "Modernización del Estado mexicano", p. 18.

(22) Idem, p. 18.

(23) Ramírez Rancano; op. cit. p. 113.

un amplio margen de maniobrabilidad para realizar nuevas alianzas con los agentes productivos de la sociedad, fomentando su desenvolvimiento.

#### 4.2.2. La Diferenciación-especialización.

Como ya hemos visto, en México el proceso de diferenciación-especialización estuvo supeditado a la integración o centralización del Estado. Es decir, cada especialización en las funciones que se realizaba, tenía el propósito de concentrar y centralizar el poder al cubrir nuevos ámbitos de la sociedad.

En el ámbito de la administración pública, este proceso se verificó claramente en la especialización del Sector Central desde 1917 hasta 1990, creándose nuevas secretarías a partir de la división de funciones de las anteriores, creándose departamentos administrativos y organismos descentralizados. Como hemos podido apreciar en el análisis de esta cuestión en el capítulo anterior, parece ser que la proliferación de departamentos administrativos mantenía una relación de "proporción inversa" respecto a la creación de organismos descentralizados: es decir, que el notable aumento en la cantidad de departamentos administrativos que se experimentó hasta 1940, empezó a disminuir a partir de esa fecha, precisamente cuando la creación de organismos públicos descentralizados aumentaba en proporciones geométricas.

La diferenciación-especialización mexicana, a partir de 1917, si bien tenía como propósito esencial la centralización y, a través de ella, la extensión del poder estatal en todos los ámbitos de la sociedad, también es muy cierto que tal extensión de la actividad del Estado buscaba no sólo dirigir y controlar sino también --y sobre todo-- desarrollarla. Junto a empresas, organismos descentralizados y comisiones centralizadas que pretendían el control de alguna actividad social (regulación del mercado, de las inversiones productivas, de las exportaciones, del crecimiento demográfico, de los delitos sociales, etc.) también se crearon otras que pretendían fundamentalmente el crecimiento de algunas variables del bienestar social (de asistencia social, de fomento a la cultura y las artes, de la educación, del abasto, de turismo, de producción de insumos para la industria, etc.). En todo caso, ambas características de las diversas instituciones estatales, han perseguido siempre el fortalecimiento y desarrollo del propio Estado, y por el otro lado, estas características demuestran que

un alto grado del desarrollo integral de la sociedad en México, ha tenido como responsable al Estado.

El crecimiento, diversificación y ampliación de las esferas de la vida de la sociedad civil, ocurrió en buena parte por efecto de la actividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnamente sus funciones y con ello su orga nismo.(24)

Desde el origen del nuevo Estado mexicano en 1917, se han realizado estos - procesos de diferenciación. Originalmente la primera diferenciación se refirió a la distribución del poder entre grupos al interior del grupo hegemónico, de - la cual surgieron los gobernantes civiles que sustituyeron a los militares que hasta 1940 gobernaron al Estado y la sociedad. En este sentido, se entiende la interpretación de Juan Felipe Leal:

conforme se van sentando las bases del nuevo Estado, tiene lugar una especialización de funciones dentro de la burocracia en el poder, exigida por la creciente complejidad del aparato estatal. Es así que, poco a poco, se van perfilando una rama civil y una rama militar de la burocracia política; cada vez más claramente diferenciadas e institucionalizadas, pero unificadas en su cima por la figura presidencial, que encarna la unidad político-militar de la burocracia.(25)

La diferenciación-especialización no se ha realizado únicamente en el seno de la administración pública. También se ha experimentado, a lo largo de la historia revolucionaria de México, en las instituciones política de las cuales el partido gobernante es la más importante de ellas.

El poder político que se ejerce a través de este partido, ha visto especializarse sus funciones como respuesta a la creciente complejidad de las fuerzas sociales con que se relaciona. Precisamente como recurso para conservar - y aún aumentar- su poder, el partido gobernante ha tenido que adaptarse a los cambios sociales, diversificando su estructura, diferenciando sus funciones y especializando su actividad.

En el México de nuestros días, el papel original del Partido del gobierno parece plenamente cumplido. La prueba mayor de su institucionalidad es su capacidad de crear y desarrollar nuevas funciones. El desarrollo político, producto del esfuerzo modernizador de la Revolución y la posrevolución, ha engendrado nuevas y poderosas fuerzas políticas que no caben - ya en un sólo partido.(26)

(24) Guerrero, Omar; El Estado y la administración... pp. 539-540

(25) Leal, Juan Felipe; México: Estado... pp. 37-38.

(26) Guerrero, Omar; "modernización del Estado mexicano", p. 19.

otro ámbito de la vida estatal en el que se manifiesta el proceso de diferenciación, lo encontramos, en las alianzas políticas que el Estado debe realizar y verificar constantemente, con las fuerzas sociales que le nutren de recursos políticos. El aumento del número de alianzas con grupos diversos y aún discordantes, es un indicador de la capacidad del Estado para intervenir en todos los grupos que componen a la sociedad. De esta manera, paulatinamente con el transcurso del tiempo y de su desarrollo, el Estado ha tenido que celebrar alianzas con los sectores medios de la sociedad, con los obreros, los campesinos y finalmente, con los grupos empresariales. (27)

El desarrollo sociopolítico que los procesos de modernización impulsados por el Estado estaban generando, traían como consecuencia la aparición y fortalecimiento de nuevos "interlocutores" para el Estado, nuevas fuerzas que el Estado debía absorber y para lo cual tenía que realizar alianzas con ellas. Hasta el régimen de Lázaro Cárdenas, estas fuerzas negociantes con el Estado se identificaban con:

el liderazgo obrero de un movimiento que se reintegra precipitadamente y acrecienta su peso político; la inquietud por los grupos que tratan de conducirla y capitalizarla; el gabinete fragmentado en facciones no tan armónicas como la fundación del PNR hubiese previsto; el propio partido fundado por Calles, en una fase inicial pero ya de clara influencia; los antiguos cacicazgos locales que seguían impulsando a sus representantes en la arena nacional y por último los cliques políticos cada vez más imbricados en el mando de los negocios. (28)

Esta revisión de los procesos de diferenciación en el Estado mexicano, desde 1917, nos muestra claramente la tendencia del organismo estatal a intervenir en todas las áreas de la sociedad, con el propósito de dirigir su desarrollo y buscar en ella los recursos que le nutren. Ya sea a través de la creación de departamentos centrales y organismos públicos descentralizados, de la celebración de alianzas con diversos grupos sociales, o de la ampliación de las funciones del partido gobernante, pero en todo caso el Estado está expandiéndose y fortaleciéndose, orientando la actividad social y política de la sociedad, está, en suma, pleno de actividad.

Así, el Estado activo de la Revolución se transformó en el Estado hiperactivo de la posrevolución. En esta circunstancia, de comportamiento basado en un carácter propiamente in-

(27) Cfr. Ramírez Rancaño, op. cit. pp. 65-112.

(28) Hernández Chávez, Alicia; Historia de la Revolución mexicana, t. 16. 1934-1940. La mecánica cardenista. El Colegio de México, México 1981, p. 9.

tervencionista, desde antaño, el Estado se convirtió en una entidad omnipresente en todos los aspectos de la vida social, desde sus expresiones mayúsculas hasta sus manifestaciones menores. Empezó las más grandes obras y realizó los trabajos más insignificantes. (29)

#### 4.2.3. La Movilización del Apoyo.

El propósito fundamental que tiene, dentro de los procesos de modernización, la liberación de recursos sociales de sus ataduras y compromisos tradicionales, es el de permitir su completa disponibilidad para el Estado y su fortalecimiento. La Revolución mexicana cumplió efectivamente este propósito, destruyendo -- los lazos que unían a algunos sectores de la sociedad con viejos y anacrónicos compromisos o vasallajes, para que pudieran incorporarse a la organización política que el mismo Estado les preparaba. Estos recursos liberados e incorporados al Estado, han constituido el alimento que le ha nutrido y fortalecido, pues no sólo le mantienen económicamente, sino que le proporciona legitimidad y apoyo político para las decisiones que toma como cuerpo directivo.

De manera esencial, el proceso de cooptación de recursos sociales liberados por la Revolución, se concentró en las funciones del partido gobernante. Ha sido éste, en primer instancia, el que a través de sus alianzas ha introducido en su cuerpo a numerosos grupos sociales representativos de todos los sectores de la sociedad, y cuya fuerza consistía en la capacidad de convocatoria y movilización política que ponía a disposición de los intereses del partido.

Siendo los intereses del partido en todo coincidentes con los programas de gobierno del Estado, en realidad el apoyo que reunía el partido se convertía en apoyo para la actividad y las acciones estatales.

Desde su constitución como PNR, el propósito vital que le animó ha sido, -- precisamente, el de generar apoyo permanente para las políticas estatales.

Partido moderno, institucionalizador, inclusivo, no ideológico, federativo, con mucho de maquinaria electoral y poco de partido de masas, el PNR venía a ser una invención destinada a adaptarse a la disposición real de las fuerzas políticas -- de la nación y a no enfrentarse directamente con ellas sino a incorporárselas primero y a imponerlas sobre ellas su voz

(29) Guerrero, Omar; El Estado y la administración..., p. 574.



luntad poco a poco, sin choques ni debates mayores.(30)

La movilización del apoyo a su favor que consigue el Estado mexicano en el período histórico que analizamos, y que se realiza muy especialmente a través del partido gobernante, puede explicarse desde dos perspectivas. En primer lugar, dicho apoyo movilizado se traduce en "movilización electoral", en la cual los grandes grupos que se encuentran comprometidos con el partido legitiman las actividades del Estado por conducto de su voto.

La situación de control monopólico que mantiene el Estado sobre los sectores populares mediante el Partido Revolucionario Institucional, tiene como máximo objetivo la movilización electoral y, en función de ello, la consecución de votos suficientes para reafirmar el consenso y legitimar el sistema de dominación impuesto en la sociedad.(31)

Por el otro lado, el apoyo lo ha movilizado el Estado también a partir de la estructura corporativista del partido gobernante que le permite mantener el control sobre los grupos sociales fundamentales del sistema político, por medio de su organización. El mecanismo de las alianzas entre fuerzas políticas que ya había funcionado para los fines de integración, cuando fué fundado el PNR, se volvió a utilizar pero de una forma más eficaz e institucional a partir de 1938, cuando se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana. A partir de este momento, los sujetos políticos que le componían consistían en organizaciones de masas, agrupadas en sectores, los cuales deliberadamente se mantenían tajante y definitivamente separados, lo que permitía su control y gobierno. La dirigencia del partido, el partido mismo, no era otra cosa que un "comité administrador de los asuntos de las corporaciones," como le define Arnaldo Córdova.(32)

Un papel importante en la movilización del apoyo político, en favor de las actividades del Estado, lo tiene la administración pública. A través de ésta, - teniendo en cuenta su carácter de policía, se desarrollan recursos sociales importantes al tiempo que les "liberan" en favor del Estado. En el fondo, esta liberación de recursos provenientes de las fuerzas sociales que integran al Estado no son sino apoyo movilizado en su favor, pues al adquirir su libertad respecto a otros compromisos o intereses particulares, pasa a una situación de permanente disponibilidad para el Estado.

Podemos suponer, a partir de este hecho, que la intensa actividad que el Estado ha desarrollado a partir de 1917, centralizando y especializándose también

(30) Meyer, Lorenzo; Historia de la Revolución mexicana. t. 12. 1928-1934. Los inicios de la institucionalización. El Colegio de México, México 1981, O. 44.

(31) Ramírez Rancaño. op. cit. pp. 132-133.

(32) Cfr. Córdova, Arnaldo; La política de masas y el futuro de la izquierda en México. ERA, México 1979, pp. 9-39.

ha tenido como propósito -al desarrollar las fuerzas productivas y sociales- liberar esos recursos o crearlos cuando no existieran, para nutrirse de ellos, -para alimentarse de apoyo que moviliza. En este sentido, puede considerarse a la movilización de apoyo como uno de los propósitos -más o menos tácito- de muchas dependencias y organismos descentralizados que se han multiplicado desde 1917 hasta la fecha, y con mayor seguridad aquellas instituciones dedicadas a proporcionar o gestionar bienestar social para grupos o clases sociales muy -específicos.

#### 4.2.4. Absorción de Demandas Sociales.

Un sistema sociopolítico se adapta a las transformaciones que se generan en las fuerzas sociales, asimilando las demandas que estas realizan, a través de -su estructura institucional. Se puede considerar, así, que la absorción de de-mandas sociales se verifica realmente en las instituciones político-administrativas que componen al sistema. De ahí, precisamente que, ante el crecimiento y diversificación de las fuerzas sociales, la estructura institucional deba dife-renciarse y especializarse para cubrir y asimilar aquella fuerza.

Nuevamente encontramos que la conservación de la estabilidad del sistema es el criterio que guía esta necesidad de asimilación, pues de no ser absorbidas y encauzadas las exigencias sociales, las fuerzas que componen a la sociedad pueden rebasar la estructura institucional del sistema, atentando contra la gober-nabilidad y contra la vida del Estado. Evitar la ingobernabilidad de las fuer-zas sociales, obliga al Estado a atender y dar solución, transformándose, a las demandas de las mismas.

En México, es realmente la Constitución de 1917 la que marca la pauta para la institucionalización de las demandas sociales. A partir de la gran inestabi-lidad política y social que generó la Revolución de 1910, el Estado apreció la necesidad y la conveniencia de dar cauce a las demandas que se habían manifesta-do en dicho movimiento social, por el propósito de garantizar su existencia y su permanencia. De esta manera, les dió carácter de norma jurídica a esos reclamos sociales, con lo cual iniciaba el proceso de institucionalización.

Este hecho tan trascendental le ha redituado al Estado mexicano la seguridad del control sobre fuerzas sociales más o menos satisfechas con su actividad. Este control que se ha conseguido por medio de la introducción de las demandas de los grupos sociales, dentro del marco normativo constitucional del Estado, con lo que consigue darles a estas un carácter de "exigencias legales" o institucionales, comprometiéndose así el Estado a su permanente atención.

En México puede haber sobrecarga de demandas de los grupos poderosos, pero no de las clases populares, pues sus reivindicaciones tienen factura constitucional. (33)

Si se tiene en cuenta que las instituciones político-administrativas creadas por el Estado a partir de 1917, se originan en los cometidos expresados en la Constitución de ese año, se entenderá entonces que el objetivo fundamental de tales instituciones ha sido el de atender y satisfacer las demandas de las fuerzas sociales.

Observando los ramos de actividad en los cuales se ha aplicado con sumo interés el Estado mexicano, en su administración interna, podremos darnos cuenta de las demandas fundamentales que el Estado de la revolución ha debido institucionalizar, para asegurar en todo caso su conservación frente a las fuerzas sociales. A partir del análisis que ya hemos realizado en el capítulo anterior, sobre las instituciones político-administrativas creadas desde 1910, es posible determinar esas demandas sociales esenciales.

En el período del Estado revolucionario (1917-1940), y dentro de la administración de la vida individual, el Estado institucionalizó demandas sociales referidas a : población, migración, colonización, salubridad pública, educación pública y cultura. Por lo que se refiere a la administración de la vida social, el Estado atendió preferentemente: la seguridad social, asistencia pública y la readaptación social. En cuanto a la administración de la vida económica, se tiene patente la tendencia del Estado a acumular propiedades para asegurar su dominio sobre los recursos naturales del país, consiguiendo así el privilegiar el interés colectivo sobre el interés particular, al fortalecer al organismo estatal. (34)

En el período posrevolucionario que comienza a partir de 1940, la atención de las demandas institucionalizadas de la población, junto con las nuevas exigencias expresadas por nuevas fuerzas sociales que acumulaban ya cierto poder,

(33) Guerrero, Omar; El Estado majestático ante la privatización., p. 13.

(34) Guerrero, Omar; El Estado y la administración..., pp. 540-545.

experimentaron algún cambio en su tendencia y en sus prioridades. En la vida personal se innovó al atender necesidades de turismo, las derivadas de los problemas urbanos, se fortaleció el ramo de la salubridad pública con la creación de instituciones más fuertes, lo mismo que sucedió con el ramo de la educación y la cultura. Para la administración de la vida social, el Estado consideró prioritaria la atención de las siguientes materias y demandas sociales: la asistencia social, la conciliación laboral y la asistencia infantil. En cuanto a la economía, durante este período el Estado se condujo de manera tal que consiguió su fortalecimiento económico, garantizando su intervención en la dirección de la economía nacional. (35)

En el ámbito de la modernización política, encontramos que -nuevamente- es el partido gobernante el que ha desempeñado el papel protagónico en la absorción de demandas sociales. No sólo se ha empeñado en cooptar, canalizar y gestionar - ante el aparato estatal las exigencias de los diversos grupos sociales que lo componen, sino que también se ha ocupado de absorber, organizar e institucionalizar nuevos grupos y fuerzas sociales que resultaban: o bien potencialmente disidentas al sistema, o bien valiosos recursos sociales que le nutrían. Es así que el actual Partido Revolucionario Institucional, desde su nacimiento como PNR, ha constituido una organización política moderna y modernizadora del sistema político mexicano:

Esta institución ha sido considerada, con todo derecho, como la pieza maestra de la modernización revolucionaria: fue creada, ni más ni menos, para cumplir con la misión de asumir el liderazgo de la modernización política. Su papel ha sido el de absorber los cambios, las exigencias políticas y las nuevas organizaciones generadas por el desarrollo político autosostenido. (36)

#### 4.3. La Modernización del Estado Revolucionario. (1917-1940).

La modernización en México, a partir de 1917, ha sido sinónimo de sociedad industrial y bienestar social para las clases populares. De esta manera encontramos estos dos grandes propósitos como elementos sustanciales del proceso de mo-

(35) *Idem*, pp. 569-574.

(36) Guerrero, Omar; "Modernización del Estado mexicano", p. 18.

modernización mexicana en toda su historia revolucionaria.

Es por esta identificación con la modernización que la construcción de la sociedad industrial y urbana, rica y voyante, se ha constituido en el propósito fundamental -no explícito- del Proyecto Nacional Histórico de México, y el principal objetivo de todo gobierno revolucionario. No es casualidad, entonces, que dentro del marco del sistema económico capitalista, el Estado revolucionario se haya empleado en crear condiciones indispensables para acelerar la producción económica industrial, construyendo su infraestructura básica; y que al mismo tiempo, empeñado en hacerlo con claridad, el mismo Estado haya participado en los procesos de producción económica.

Como ya hemos visto en el capítulo y apartados anteriores, la mayor parte de la actividad del organismo estatal en este período se tradujo en la creación de instituciones u organismos públicos orientados al fortalecimiento del Estado, a partir de la intervención de éste en la economía. Es también en este período, cuando se crean las empresas públicas más importantes del Estado mexicano: PEMEX, CFE, Ferrocarriles Nacionales, Banco de México, Nacional Financiera, etc. Todas ellas destinadas a funcionar como catalizadoras de la industrialización mexicana.

Pero es también durante este período de consolidación fundamental del Estado moderno que emerge de la Revolución, en donde encontramos el apoyo más decisivo a la administración del bienestar social. El movimiento armado aún estaba fresco en la memoria de la sociedad civil, y las demandas que se manifestaron en aquel aún conservaban su fuerza y su amenaza para el organismo estatal. Es así que el Estado se aboca a una tarea colosal de asimilación de demandas sociales en todos los ámbitos de actividad social, y en los que paulatinamente el Estado fué incurriendo.

Tenemos pues, que con el Estado revolucionario fueron constituidos también los fundamentos de los institutos de bienestar social e individual más sólidos del México contemporáneo. De entre estos destacan el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, etc.

Es también la etapa histórica en que el sistema político adquiere la consistencia sólida que actualmente manifiesta. Con creatividad e imaginación política son establecidos eficaces mecanismos de control político, y adecuación al desarrollo social, junto con los de asimilación de exigencias sociales.

El nacimiento del partido gobernante es, sin duda, el indicador político de modernización en México más contundente que se posee. Desde su origen como PNR -

dió muestras de su gran capacidad de absorción de grupos y fuerzas políticas, instrumentando políticas de alianzas y negociación en su constitución. Posteriormente, al convertirse en Partido de la Revolución Mexicana, vuelve a demostrar su capacidad de adaptación y eficacia para mantener la unidad del sistema político, transformándose en un partido de sectores y organizaciones de masas, a través del cual se podía concebir y concentrar el apoyo y la movilización sociopolítica que el Estado requiere para su actividad transformadora.

En suma, la lectura que podemos hacer de este rico período de la historia de México, nos muestra claramente que tanto la Constitución de 1917, como las más importantes instituciones políticas (con el partido gobernante a la cabeza) y administrativas (entre ellas todas las importantes empresas públicas del Estado y los sólidos organismos descentralizados) han tenido como propósito fundamental el de modernizar al Estado y la sociedad mexicanos; son todos ellos instrumentos de permanente modernización.

#### 4.4. La Modernización del Estado Posrevolucionario (1940-1990).

El Estado que existía en 1940 reunía en sí ya una fortaleza muy madura, que le permitía estar en posesión de los recursos y medios sociales para emprender en gran escala la industrialización del país, y la satisfacción de las demandas sociales. Se habían reunido ya los requisitos de la centralización del poder e integración de las fuerzas sociales en el Estado, la diferenciación estructural de las instituciones públicas era manifiesta por su amplitud de ámbitos sociales en los que incursionaba la actividad estatal; la capacidad de asimilación de demandas había ya alcanzado un nivel que garantizaba la gobernabilidad del sistema político en su conjunto, a través de instituciones políticas realmente sólidas; y los mecanismos de cooptación política de grupos y fuerzas sociales, aseguraba al Estado una disponibilidad permanente de recursos sociales, y apoyo político a sus actividades.

A partir de 1940, con base en ciertas condiciones, el Estado mexicano acomete la empresa del crecimiento industrial acelerado, privilegiando la actividad y fomento económico del Estado, por sobre la satisfacción plena de los indicadores de bienestar social de las clases populares, aunque nunca deja de prestarle

atención a estas. Es entonces cuando asistimos a la revelación clara de la contradicción que el desarrollo político-económico que el Estado mexicano estaba dirigiendo. Al tomar el Estado las riendas de la modernización del sistema sociopolítico, como consecuencia de la inmadurez de la burguesía mexicana para temer las riendas de tal empresa y de la casi inexistencia del proletariado u otra clase social que se responsabilizara del mismo, <sup>(37)</sup> se da cuenta de que

existe una doble paradoja: primero, el Estado se empeña a - favor de la industrialización y por tanto en pro del fortalecimiento de los capitalistas que, como clase, demandarán en su momento el dominio político de la sociedad; segundo, ante el vacío de poder de clase, el Estado incrementa su actividad y magnifica su organismo aspirando a conservar su poder y el lugar privilegiado que detenta frente a la sociedad civil. - La segunda tendencia fué evidente durante los gobiernos de - Carranza al de Cárdenas, en tanto que la primera comienza a verificar del régimen de Avila Camacho a la fecha. <sup>(38)</sup>

Es en 1982 cuando las consecuencias de esta estructura de desarrollo implementada por el Estado mexicano, hace crisis y se convierte en una necesidad apremiante por transformar al organismo estatal, para garantizar con ello la continuidad del desarrollo y la construcción de la sociedad industrial. Hasta ese momento, aquella contradicción fundamental se va acrecentando poco a poco, casi veladamente, sin ocasionar mayores problemas al sistema que, así, ha podido seguir desarrollándose. El desenvolvimiento latente de este "conflicto" puede ser rastreado precisamente desde 1940, si apreciamos las implicaciones en el plano político de tal contradicción en la política estatal de desarrollo.

Desde 1940, cuando comienza el régimen de Avila Camacho, puede observarse - que la política que se adopta para la construcción de la sociedad industrial, - cumple como requisito el fortalecimiento de una burguesía mexicana como clase - social y con la esperanza de que llegue a responsabilizarse del desarrollo socioeconómico de México, al lado del propio Estado.

Desde un punto de vista político, las condiciones favorables para intensificar la industrialización dentro de las fronteras nacionales conducen al Estado a proteger a los grupos - empresariales y a relegar a los sectores populares. <sup>(39)</sup>

Esta situación política se manifestó claramente en una modificación inevitable de los mecanismos de concertación, en donde el Estado mexicano se vió apremiado a adaptarse a las nuevas necesidades del proyecto que buscaba un crecimiento económico acelerado.

<sup>(37)</sup> Cfr. Marcos, Patricio; El fantasma del liberalismo, (especialmente su "Prólogo sobre México"), UNAM México 1986, pp. 7-28.

<sup>(38)</sup> Guerrero, Omar; El Estado y la administración..., p. 516.

<sup>(39)</sup> Ramírez Rancaño; op. cit. p. 81.

A partir de 1940 y cada vez con mayor peso, los destacados representantes de la fracción financiera de la burguesía - han pasado por alto a las organizaciones patronales -órganos "institucionalizados" de consulta- y han realizado negociaciones directas con el Ejecutivo en turno para decidir la dirección económica del país.(40)

Incluso este cambio de los mecanismos institucionales de concertación, promovida por el propio Estado, no constituye una modificación violenta, pues es -- claro que no produjo ninguna crisis política, y por el otro lado la importancia de esa clase social, para la modernización y desarrollo del sistema sociopolítico mexicano, era ya evidente y constituía un propósito estatal desde la constitución del partido gobernante, en 1929.

Con este propósito de modernización y desarrollo, el PNR encontró desde su nacimiento la necesidad de sumar al conjunto de alianzas que lo constituían, a la burguesía nacional porque veía en ella a las "fuerzas motrices del proyecto de desarrollo industrial," y porque seguramente consideraba peligroso dejarle fuera del sistema, sin asimilarla ni cooptarla.<sup>(41)</sup> De esta manera, desde su declaración de principios, el PNR

destaca la necesidad de impulsar el proyecto de desarrollo, mediante un amplio estímulo a los grupos empresariales industriales. En función de las actividades de estos grupos, se pretende lograr la consecución de la independencia económica nacional; realizar la disminución del proceso de las importaciones de los bienes que gradualmente vayan siendo sustituidos en el mercado interno, y estimular el surgimiento de nuevos grupos empresariales industriales, tanto grandes como - pequeños, ya que en conjunto constituyen las fuerzas motrices más poderosas para acelerar el proceso de desarrollo económico.(42)

Como consecuencia de este modelo de desarrollo, se ha fortalecido en México a una de las fuerzas sociales fundamentales -a la burguesía- en detrimento de - las otras. Sin embargo, como lo denuncia Patricio Marcos,<sup>(43)</sup> esta no ..encuentra identificada a sí misma como clase social, con conciencia de su capacidad para responsabilizarse del desarrollo socioeconómico del país, al lado del Estado. - Prueba de esa irresponsabilidad ha sido, claramente, las diferencias políticas que han surgido (sobre todo al ajustarse el modelo del "desarrollo estabiliza-- dor" en la década de los 70s.) entre los representantes del capital nacional y la dirigencia estatal. De esta manera, es hasta 1982 cuando estas diferencias - hacen crisis, induciendo al Estado a aceptar la inadecuación de su estructura -

(40) Huacuja y Woldenberg; op. cit. p. 113.

(41) Ramírez Rancano; op. cit. p. 81.

(42) Idem, p. 76.

(43) Cfr. Marcos, Patricio; op. cit.



institucional para continuar el desarrollo nacional, e impulsándolo a implementar una estrategia de modernización masiva que comenzaría en el régimen de Miguel de la Madrid, y que buscaría su adecuación a la nueva relación de fuerzas sociales.

Podemos considerar que ha sido, por un lado, la enorme importancia que desde 1940 el Estado ha dado a la construcción de la sociedad industrial, y con ello a los factores económicos del crecimiento; y por el otro lado el fortalecimiento de la presencia política de los grupos capitalistas del país en la toma de decisiones, fundamentalmente económicas, los dos factores que han determinado que los procesos de modernización en México esten siguiendo, a partir de 1982, criterios propios de la economía, aplicando estos a todos los demás ámbitos de la actividad social.

Sin embargo, la preponderancia de la modernización económica en la actividad del Estado mexicano ha adoptado una tendencia parcial, pues influido por la presión de los grupos económicos más poderosos del país ("engendros" ellos del Estado), aquella se orienta a fortalecerlos más, descomponiendo así el equilibrio político del sistema, y comprometiendo desfavorablemente al Estado.

Para ser justos, debemos considerar que han sido también la coyuntura y el desarrollo económico internacional serios factores que determinan al Estado mexicano a considerar una modernización parcial, como la hemos señalado. Agudizándose a partir de 1982, la situación económica internacional tiende a una nueva y cíclica expansión del capital mundial, exigiendo para ello la ruptura de los límites que le "aprisionaban". Es así que todos los Estados, cuyo régimen económico está basado en los fundamentos del capitalismo, se han apresurado a quitarle obstáculos del camino para garantizar su desarrollo y, con él, el de los propios Estados. Es curioso que ahora, para sobrevivir y fortalecerse, el Estado deba ceder parte de poder al capital.

En este contexto, el capital mundial ha descubierto que los factores que antes le impulsaban y fortalecían en su desarrollo -como la intervención del Estado en la economía- ahora le impiden continuar su expansión. La doctrina económico-política que se ha identificado con esta nueva expansión y concentración del capital mundial, el neoliberalismo, se ha enfrentado con la "amarga" verdad de que son en realidad las estructuras que el mismo capital creó en su

desenvolvimiento histórico, las que ahora le impiden su crecimiento.

El neoliberalismo enfrenta a su paso las grandes inercias del capitalismo, es decir, el capitalismo liberal, el monopolio - simple y el capitalismo monopolista de Estado, que influyen - en mayor o menor medida para retardar este supuesto impulso - renovador en la sociedad y el Estado. Es como nadar contra - corriente, ya que no es posible borrar la historia económica política y social para imponer un nuevo Proyecto Nacional.(44)

El problema radica en que el neoliberalismo, al ocuparse no de la expansión del capital mundial, sino del crecimiento y desarrollo de cada nación, entra en serias contradicciones en sus mismos fundamentos. No es lo mismo propugnar una liberalización y apertura total de las economías nacionales, con miras a sostener la expansión u globalización del capital internacional, que interesarse en la consolidación de la estructura y crecimiento económico de un país, situación esta para la cual el neoliberalismo parece no tener respuestas válidas. Se procede, entonces, a aplicar criterios erróneos al identificar las soluciones para el impulso del capital mundial, con las que se requieren para impulsar los capitales nacionales.

se parte de supuestos erróneos, primero, porque la dinámica - social, política y económica no admite esquematizaciones for males para resolver su dialéctico comportamiento; segundo, el neoliberalismo no alcanza a desarrollar todo su potencial -por que como habíamos dicho- le pesa su propia historia y la velo cidad con que las recurrentes crisis capitalistas devoran y - opacan su acción.(45)

Siendo así, resulta lógico que dentro de la expansión inusitada del capitalis mo mundial, que está promoviendo el neoliberalismo, se sienta la necesidad de - "liberar" todos los recursos económicos y financieros para que ingresen en la - esfera de la producción internacional. En esta liberalización de recursos, re- sultan muy atractivos las vastas propiedades de que disponen los Estados nacio nales, y que son vistos ahora por los capitales en proceso de globalización con desmesurada avidez. De ahí que la privatización de empresas y recursos estata les sea considerada por el neoliberalismo como una condición necesaria para la continuidad de la expansión del capital.

... el neoliberalismo busca apoyarse en la privatización y la desregulación como mecanismo de superación de la crisis del - capital. El argumento fundamental para asumir dicha posición

(44) Díaz Castillas, Francisco José; "Reflexiones sobre los problemas contemporáneos de administración pública", Manuscrito, México 1991. (Publicado en Re- vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, nº 9, - enero-marzo 1991, IAPCM.

(45) Idem, p. 4.

lo constituye la insolvencia de los gobiernos para resolver los problemas estructurales de la economía y la incapacidad de sus administraciones públicas para satisfacer los servicios básicos de la población.(46)

Como vemos, las necesidades de modernización económica acelerada, han sido tierra fértil para el cultivo de los postulados del neoliberalismo, el cual -fundamentándose en una necesidad de expansión del capital global e internacional, han aplicado esos mismos criterios para la reestructuración de las economías nacionales, haciendo foco de sus "reformas" al Estado y sus recursos económicos. Se puede apreciar claramente que, como consecuencia, la modernización económica que se propone realizar tiene una gran influencia externa, al ser -presionada por las necesidades de expansión del capital internacional. Hay que agregar, a este hecho, que la influencia externa no se debe sólo al peso de modelos neoliberales de expansión económica, modelos teóricos al fin; sino que -también las economías nacionales sufren la presión de organismos internacionales que exigen la garantía de condiciones para esa expansión universal. Instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, han condicionado el apoyo de recursos financieros a economías nacionales en proceso de reestructuración, a la privatización de las economías públicas. Existe, pues, la relación determinante entre países deudores y acreedores, como presión hacia la interpretación de la modernización económica bajo postulados del neoliberalismo, ejercida por la banca mundial a través de la imposición de procesos privatizadores. (47)

En México, las necesidades de modificar el patrón de desarrollo del país, así como las estructuras económicas, políticas y sociales, ha sido determinada por dos tipos de factores, esencialmente. En primer lugar, en el ámbito interno, se había llegado ya en la década de los ochenta a un agotamiento del modelo de desarrollo seguido hasta entonces.

De 1940 a 1980 el desenvolvimiento económico del país ha pasado por dos etapas bien distinguibles.(48) En la primera de ellas, que va de 1948 a 1958, la -tendencia señaló hacia la industrialización de bienes de consumo; en tanto que de 1958 a 1987 se buscó la industrialización de los bienes de consumo durable y de bienes de capital intermedio; en ambos casos a través de la estrategia de sustitución de importaciones.

(46) *idem*, p. 5.

(47) Cfr. Guerrero, Omar; Privatización de la administración pública, manuscrito, México 1990, p. 7.

(48) Guadarrama Sístos, Roberto; "Política económica y proyecto nacional (México 1983-1987)", en 17 ángulos de un sexenio; Pérez, G; León, S.; coords. Plaza y Valdez, México 1987, pp. 36-37.

Esta última etapa se encontró con tres limitaciones fundamentales:<sup>(49)</sup>

- se llegó a un estancamiento en el crecimiento de la Demanda agregada, como consecuencia de la concentración social del ingreso;
- la estructura productiva se desarticula al dividirse en un sector que, con bienes importados atiende la demanda de estratos medios y altos, y un sector que con bienes internos atiende a la población de bajos ingresos;
- los crecientes requerimientos financieros para las importaciones que necesita la planta industrial, se vieron limitados por la estrechez del mercado financiero internacional, y por el estancamiento del mercado internacional para las exportaciones mexicanas.

El otro tipo de factores que han generado la necesidad de modificar las estructuras internas del país, se refieren al sector externo. Estos se han manifestado en dos grandes ámbitos: por un lado, se observa ya una nueva división internacional del trabajo motivada por el avance tecnológico registrado en los grandes países industrializados, y que los han llevado a una reconversión de - sus estructuras productivas. Esta nueva división internacional del trabajo afecta por supuesto a México.

Y por el otro lado, y como consecuencia de los avances tecnológicos, la rigidez del sistema financiero y el estancamiento del comercio internacional, han fortalecido en los países industrializados estrategias de corte neoliberal que al mismo tiempo influyen en las estrategias de desarrollo mexicano.

El cambio estructural de la economía mexicana, generado a partir de 1982, se ha encaminado a conseguir tres grandes objetivos de la política económica, no siempre evidentes.

En primer instancia, se ha buscado la concentración del capital en grandes oligopolios, o en empresas eficientes capaces de competir en un mercado sano, para apoyar este propósito se aprovechó o funcionalizó a la crisis económica - que surge en 1982, apoyándose en los niveles de inflación elevados que se apreciaron en ese momento, pues esta "permite recuperar los márgenes de ganancia de los capitales oligopólicos, los de mayor peso económico, en un mercado abatido y que tiende a concentrar el capital."<sup>(50)</sup>

(49) Idem, pp. 39-40.

(50) Idem, p. 54.

En segundo lugar, se ha pretendido obtener "ventajas comparativas" en el mercado internacional a partir de la reducción de los salarios reales. Esto se ha conseguido a través de los constantes recortes en el gasto corriente del gobierno mexicano, que afecta fundamentalmente a los salarios de la burocracia; y por último a través de la liberalización de los precios. Todas estas medidas han comprimido la demanda agregada, especialmente la demanda de bienes y servicios básicos. A esto hay que agregar la continua revisión de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, pues al corresponder éstos a las actividades de infraestructura y aprovisionamiento de insumos básicos, generan un efecto inflacionario en el resto de los precios de la economía. (51)

Y finalmente, en tercer lugar, se ha buscado una liberalización de la economía mexicana, especialmente de sus mercados. Por lo que se refiere a los mercados externos, la liberalización ha traído como consecuencia el aumento de la competitividad de los factores externos (v.gr. la tasa de interés externa y el nivel de inflación de los Estados Unidos) en la determinación de la política económica. En este sentido el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) de Miguel de la Madrid, logró sentar las bases para la liberalización hacia el exterior de los mercados de capital y de los factores productivos así como el de bienes y servicios.

En cuanto al mercado interno, su liberalización ha obligado a redefinir el papel del Estado en los mercados, a través del saneamiento de las finanzas públicas, que busca un "adelgazamiento" del aparato administrativo del Estado. --Hacia la consecución de este objetivo, la inflación ha permitido un tipo de financiamiento para el Estado, que utiliza para la reestructuración de su aparato central y económico, así como de la economía. (52)

Determinado por el agotamiento del patrón de desarrollo seguido desde 1958 hasta 1982, y por la influencia de estrategias y políticas neoliberales originadas en el marco externo del país, se ha presentado la situación adecuada para la implantación de un cambio en las estructuras internas de México, y de un nuevo modelo de desarrollo.

Este último tiene como esencia la pretensión de una mayor liberalización --de las decisiones generadas en el ámbito del Estado, trasladando esas decisiones a la sociedad civil y hacia el mercado, es decir al sector privado. La ten

(51) Cfr. Idem, pp. 51, 52 y 55.

(52) Idem, pp. 56-59.

dencia es, pues, "socializar" los costos del cambio estructural, llevando los beneficios del mismo al sector privado, concretamente a los grandes capitales concentrados de los cuales son mayoría los capitales extranjeros.<sup>(53)</sup>

De manera muy específica, se pueden considerar como características de este nuevo modelo de desarrollo a los siguientes:

- Redefinición del papel que juega el Estado en la economía, renunciando a su identidad como promotor del desarrollo, - para restringir su actividad a las áreas estratégicas y de apoyo a los mercados;
- liberalización de los mercados internos y relajamiento de los criterios para la aceptación de capitales externos, a los cuales se considera ahora como complemento indispensable en el desarrollo económico mexicano.

Una muestra evidente de la realidad de esta caracterización es, sin duda, el conjunto de políticas implementadas por los dirigentes estatales. En este - sentido el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche ha - señalado cuatro políticas para alcanzar el objetivo de la modernización de la economía nacional:

... primero, una economía doméstica estable; segundo, una industria moderna y competitiva; tercero, una clara vocación - exportadora, y, cuarto, mercados de libre concurrencia, sin trabas ni reglamentaciones excesivas.<sup>(54)</sup>

Dentro de este esquema, es evidente que el subsector comercio juega el papel fundamental. Ahora bien, para cumplir con la parcela de responsabilidades que tal esquema le confiere, el sector que preside Serra Puche participa con las siguientes estrategias:

1. la desregulación económica, que consiste en "la revisión de las disposiciones reglamentarias obsoletas que se traducen en aumentos innecesarios de costos e impide el aprovechamiento de nuevas tecnologías";
2. el aliento al comercio exterior, pieza fundamental en el proceso de modernización económica, persigue: "promover - las exportaciones no petroleras; garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales; incrementar

(53) Idem, p. 69.

(54) Revista de administración pública, nº 75, septiembre-diciembre 1989, INAP, México, p. 9.

- tar y diversificar nuestras exportaciones; alcanzar una - mayor uniformidad en la protección efectiva de la industria, y continuar con la eliminación de las disposiciones pro nientes de las restricciones no arancelarias del comercio";
3. para promover el desarrollo industrial, se pretende: "la internacionalización de la economía; el incremento de la productividad; la ampliación y mejoramiento de la infra estructura física, y la modernización del campo para aumentar la producción y productividad del sector agroindustrial";
  4. y finalmente, para modernizar el abasto y el comercio interno, se busca implementar un proyecto integral, estructurado a partir de los siguientes lineamientos: "amplia y oportuna información de mercados; modernización de la infra estructura comercial; promoción de uniones de crédito y compra para que el pequeño comercio se beneficie de eco nomías de escala y pueda ofrecer sus productos a precios similares a los grupos de población que sí los necesitan".

El Jefe de asesores del Secretario de Comercio y Fomento Industrial ha reco nocido que el origen y fundamento de la modernización económica que pretende al canzar este país, al igual que todos los demás, se encuentra en las grandes -- transformaciones que está experimentando la economía mundial, motivada esta por el avance en el conocimiento científico y por las innovaciones tecnológicas. (55) Esta afirmación resulta de suma importancia, pues reconoce que los procesos de modernización económica que sufre México, son motivados en gran medida por fac tores externos al país. Asimismo, supone la necesidad de la economía nacional de incrustarse cuanto antes a la economía mundial, ya que de lo contrario el - riesgo del rezago puede cobrar caro al desarrollo del país.

Actualmente se está experimentando un cuestionamiento sobre el papel y fun ción del Estado moderno. Las consecuencias de este hecho se encuentran en los cambios que ya se operan en casi todos los ámbitos de la actividad pública, en casi todos los Estados del orbe.

Los factores que han llevado a este punto de cuestionamiento sobre el Est ado, se pueden resumir en los siguientes hechos: (56)

(55) Hoyola de Garragori, Pedro; "La modernización económica y el nuevo enfoque de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", Revista de adminis tración pública, n.º 75, sep.-del. 1989, INAP, México.

(56) Almada, Carlos F.; "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", Memoria. Seminario internacional. Redimensiona miento y modernización de la administración pública en América Latina, INAP, México 1989, pp. 17-18.

- ya en los comienzos de la década de los ochenta, se evidenciaba un gasto público oneroso en los países desarrollados (33 % al 65% del PIB) y aún más en los subdesarrollados -- (10% al 50% del PIB, cifra muy superior a etapas comparables con los primeros). La crisis económica desatada en la misma década, es un reflejo de la imposibilidad de mantener una expansión del gasto público de estas proporciones, sin el riesgo de perder competitividad en el mercado externo o la "ruptura" económica;
- el esquema de expansión pública ha traído como consecuencia una frecuente inhibición en la economía y la tecnología, - punto al que se suma la excesiva regulación del mercado;
- entre los factores externos, se distinguen los constantes cambios y avances tecnológicos a nivel mundial, así como - la creciente internacionalización de la economía.

Generalizando e infiriendo a partir de estos hechos, Carlos Almada aventura una hipótesis: la existencia de dos modelos bien definidos de crecimiento; hacia adentro, que lleva a una ingerencia masiva del Estado en los procesos - productivos; y hacia afuera, es decir un modelo exportador que implica la liberalización de fronteras, imbricación de economías nacionales, más competencia, menos control y menos intervención del Estado.

Por otro lado, la expansión del Estado en la sociedad llevó a una sobresaturación de instituciones públicas, con sus consecuentes normas jurídicas establecidas a partir del espejismo que identificaba la solución de un problema social concreto, con la creación de un nuevo organismo público. Esta hecho ha llevado a consecuencias políticas importantes, como la revalorización de los partidos políticos, de los contrapesos al poder, de los medios de comunicación, etc.

Como consecuencia de la acción determinante de estos factores, se ha establecido una interpretación muy peculiar de la modernización del Estado, concepción en la cual predominan -como ya hemos visto- los conceptos y criterios propios de las ciencias económicas. Efectivamente, en México la concepción "oficial" del contenido de los procesos de modernización, responde en gran medida a esos factores, como se podrá apreciar en la síntesis de tal concepción: el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Para la consecución de los propósitos y objetivos que plasma, el Plan Nacional de Desarrollo<sup>(57)</sup> establece como estrategia a la modernización. Es aquí donde resulta imprescindible la definición del concepto modernización, para -

(57) Secretaría de Programación y Presupuestos; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México 1989.



su utilización en los procesos de planeación.

A partir del propósito general del cambio, se establece la primera identidad entre el concepto modernización y la adaptación o cambio mismo. De esta manera, y siempre partiendo del marco internacional, se afirma que las transformaciones mundiales son en realidad adaptaciones a nuevas situaciones de carácter internacional. Es decir, la gran mayoría de las naciones están realizando "en su propio contexto histórico y frente a las demás naciones, una amplia adaptación de sus estructuras económicas a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales." (58)

En este tenor la primera justificación del cambio necesario, el factor fundamental de los procesos de modernización se encuentra en el marco externo del país.

Las transformaciones que se definen bajo el concepto de modernización tienen una doble necesidad, que bien pueden ser interpretadas también como justificaciones al cambio necesario, o factores fundamentales de la modernización: la primera se encuentra en el marco externo del país, y la segunda en las estructuras internas:

La estrategia de la modernización en México parte de la conciencia de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación mundial y, a la vez, de la comprensión del veloz cambio al que se han estado sujetas la sociedad y sus organizaciones. (59)

Es interesante notar que aunque afirma tácitamente a los factores externos del cambio en la adaptación a la nueva situación mundial, como los de mayor peso en la estrategia de modernización, también es cierto que reconoce la importancia de adecuar las prácticas y estructuras internas, tan peculiares como las contenidas en el nacionalismo. Este nacionalismo,

que impone buscar entre nosotros el modo para acercarnos a la mejor realización de nuestros ideales y de acuerdo a nuestros principios, requiere la adaptación de las instituciones y la innovación en prácticas y actitudes. (60)

Así, se pueden apreciar los factores internos del cambio constituyendo directrices del mismo, o en todo caso como límites de la transformación social, la cual queda restringida dentro de las fronteras de lo peculiarmente nacional; esto es, se transformará pero sin cambiar la esencia, definida ésta por

(58) Idem. p. 16.

(59) Idem. p. 17.

(60) Idem. p. 17.

ciertas "metas nacionales":

- integridad territorial;
- primacía de la legalidad;
- sistema republicano, federal, democrático, con separación - de poderes, limitado por garantías y libertades individuales y comprometido con el aseguramiento de las condiciones que hagan efectivos los derechos sociales(61)

Este el supuesto de una primera definición de lo que el Plan Nacional de Desarrollo conceptualiza como "estrategia de modernización". Es decir, los cambios que hasta el momento y de forma natural ha experimentado el país, en todas sus estructuras, para adecuarse a los tiempos y asegurar las condiciones de su identidad, son ahora "artificiales" o sea dirigidos concientemente, conducidos a un ritmo constante y específico, acción a la cual se le ha llamado "estrategia de modernización".

El Plan Nacional de Desarrollo caracteriza a la estrategia de la modernización como nacionalista, popular (que traduce como el "claro destino de elevar - la calidad de vida de todos los mexicanos"), y democrática (es decir, basada - en acciones concertadas y con la participación de ciudadanos y organizaciones).

Esta estrategia de modernización se compone de cuatro líneas fundamentales:

1. modernización de la política exterior que apunta en tres - líneas específicas: iniciativas políticas para la disten-- sión y negociación internacional, iniciativas económicas, técnicas y financieras que aumenten la presencia de México en los mercados internacionales; e iniciativas culturales que "estrechen el conocimiento y el aprecio de otras formas de ser nacionales que enriquezcan nuestra propia diversidad y la proyecten al mundo";(62)
2. modernización económica que en términos generales pretende un crecimiento económico con estabilidad de precios y que se compone de las siguientes políticas:
  - expansión de exportaciones no petroleras,
  - inversión pública en infraestructura,
  - fortalecimiento gradual del mercado interno,
  - reducción de la carga y servicio de la deuda externa,
  - aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial,

(61) Idem, p. 17.

(62) Idem, p. 17.

- eliminación de obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos.<sup>(63)</sup>
3. Elevación del bienestar productivo de la población. A partir del crecimiento económico que acompaña a la estrategia de modernización, se pretende dirigirlo a la satisfacción de las demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, servicios y educación de calidad, vivienda. Este tipo de bienestar que busca consolidar la estrategia de modernización, se compone de nuevos cometidos esenciales para el Estado mexicano:
- calidad en la educación,
  - atención a la salud,
  - oportunidades para obtener vivienda digna,
  - reestructuración de servicios básicos,
  - protección al medio ambiente,
  - mejoramiento de la vida urbana,
  - fortalecimiento de la seguridad pública;<sup>(64)</sup>
4. la profundización de la diferencia, es anunciada como el objetivo prioritario de la estrategia de modernización y se refiere a:
- abrir más y mejores canales de participación ciudadana,
  - renovación de organizaciones y surgimiento de nuevas representaciones de grupos emergentes,
  - fortalecimiento del régimen de partidos,
  - revitalizar el régimen federal,
  - descentralización de decisiones y recursos.<sup>(65)</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 marca tácitamente como propósito para la nación, el de cambiar en todos sus ámbitos para "garantizar nuestra mejor defensa frente al mundo, y el mayor logro de nuestras aspiraciones como sociedad."<sup>(66)</sup> Siendo éste el propósito último del Plan, el mejor camino que propone es el de la modernización, a la cual de nacionalista, democrática y popular.

Corroborando la enorme influencia que sobre el proceso de modernización na

(63) *Idem*, p. 18.

(64) *Idem*, p. 20.

(65) *Idem*, p. 19.

(66) *Idem*, p. 15.

cional estan teniendo los factores externos e internacionales, y coherentemente con el propósito anterior, el Plan Nacional de Desarrollo señala que es -- propósito también de la modernización, el fortalecimiento de "la soberanía de la nación y su régimen democrático." Esto resulta importante, pues a partir de este punto se puede preveer que la mayor importancia del Plan se cargará hacia la consolidación de las relaciones nacionales con el exterior, y a la inserción en la sociedad mundial; es decir, hacia el sector externo de nuestra sociedad.

En este tenor, el Plan Nacional de Desarrollo establece también que el sujeto primero de la modernización será el Estado mexicano y lo que él comprende: sus relaciones con el exterior y el interior. Ahora bien, como objetivo más concreto, y en el contexto del cambio para defenderse, garantizar o preservar, define las obligaciones estatales que deben garantizarse:

- el Estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos;
- la armonización de los intereses de los grupos sociales;
- la promoción de las condiciones de crecimiento para alcanzar el bienestar de los mexicanos. (67)

Dentro de estas propuestas de cambio, también se redefine el concepto de rectoría del Estado, en el marco de la definición del papel y del ámbito del mismo:

el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. (68)

Llegando a un nivel más concreto, y desprendiéndose de los conceptos y definiciones de los deberes del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo define también sus objetivos:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. la ampliación de la vida democrática;

(67) Idem, p. 15.

(68) Idem, pp. 15-16.

## III. la recuperación económica con estabilidad de precios;

## IV. el mejoramiento productivo al nivel de vida de la población. (69)

En su primer informe de gobierno, Carlos Salinas de Gortari ha planteado su posición y definición frente al proceso de modernización del Estado y la sociedad mexicanos. En dicho documento sintetiza, desde su punto de vista -y por lo tanto del Estado- los factores que determinan y originan la necesidad de la modernización:

... las últimas décadas del siglo XX nos sorprenden, a su vez, con una situación internacional de mayor competencia y cambio tecnológico, y con una sociedad mexicana más compleja, informada y participativa. Frente a estas nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos y no son ya la garantía del nuevo desarrollo que exige el país. Debemos, por ello, introducir cambios en Estado: promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política. (70)

En el marco de la acción de estas nuevas y emergentes determinantes sociales y políticas para el Estado mexicano, se hace evidente la urgencia del cambio, pero de un cambio con cierto orden, con directrices específicas que orienten el nuevo rumbo de la nación. La modernización es la definición de los procesos de cambio que se han hecho necesarios, y Salinas los identifica de esta manera:

La modernización no es un concepto abstracto útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente. Quiere decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado. Se orienta a cumplir por nuevos medios, el irrenunciable propósito de acrecentar la fortaleza del país mediante la unidad, la democracia y la justicia social, como único camino para afirmar la soberanía de México y para ser una nación de mayor presencia en el mundo moderno. (71)

Salinas de Gortari entiende que la modernización, aunque responde a la presencia de factores externos, se fundamenta en todo caso en las características -peculiares de cada nación, es las cuales ha jugado un papel determinante su --

(69) Idem, p. 16.

(70) Salinas de Gortari, Carlos; "Primer informe de Gobierno", El Gobierno mexicano, Presidencia de la República, noviembre 1989, p. 23.

(71) Idem, p. 22.

propia historia. La modernización, así, no es entendida como una tabla rasa, ni la imposición de modelos ajenos y copiados de procesos extraños. Por el contrario, la modernización debe apegarse a las directrices que marca la historia de cada país.

Las prioridades de la modernización las que define nuestra historia: el interés general por encima de los intereses particulares, dar más a quienes menos tienen; fundar la unidad en el acuerdo razonado, en el ejercicio de la ley y la libertad. Esta es la estrategia de cambio para perdurar y ser más fuertes. Es la estrategia de la modernización. Por eso, afirmo que la modernización es dar dirección y profundidad al cambio. Dirección para realizar los objetivos nacionales de soberanía, justicia, democracia y libertad. Profundidad, para alcanzar las estructuras básicas de la sociedad y para encauzar los hábitos y los comportamientos cotidianos hacia una cultura política. (72)

La estrategia de modernización de Salinas se apoya en tres Acuerdos Nacionales, fundamento de la organización del Plan Nacional de Desarrollo: Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática; para la recuperación Económica con Estabilidad de Precios; y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población. Estos acuerdos organizan la actividad del Estado, y de la sociedad, con el propósito de modernizar tanto al organismo estatal como a las fuerzas sociales. Por lo tanto, tales Acuerdos implican una reforma del Estado. (73)

---

(72) Idem, p. 22.

(73) Idem, p. 23.

## CAPITULO 5: CONCLUSIONES

### 5.1. La Actividad del Estado.

El Estado no es un ente abstracto. Es, por el contrario, un organismo en constante movimiento que posee su propias motivaciones, propósitos y objetivos, lo mismo que recursos y medios para conseguirlos. Es una entidad que se manifiesta a través de su actividad, pues a través de esta realiza aquellos propósitos.

La facultad de coerción física, de imposición, que es exclusiva del Estado, se ejerce por medio de su actividad, la cual no únicamente se circunscribe al ámbito de la aplicación de ley y el sometimiento, sino que la imposición de los objetivos estatales también se encuentra en todas las actividades estatales que están en contacto con la sociedad.

El Estado debe ser entendido en este tenor, tanto como una unidad de voluntad, que establece las directrices de su actividad y desarrollo, como una unidad de acción con las instituciones por medio de las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionando como punto intermedio, de enlace, entre estas dos percepciones del Estado, encontramos a los cometidos del poder público que como expresión de la voluntad general, son la síntesis de los altos propósitos del Estado e indican las tareas que debe realizar este a través de sus órganos ejecutivos. De acuerdo a la teoría de los cometidos públicos, el Estado moderno se compone de cuatro tipos de ellos; los esenciales, los de servicios públicos, -- los sociales y los privados, cuya diferencia fundamental reside en la forma en que son realizados; y van desde la exclusividad del Estado, hasta su correspondencia con los particulares. Vistos como la concretización de una libertad, -- que el marco jurídico de un Estado obliga a este a garantizar y realizar para sus ciudadanos, estos cometidos constituyen el perfil característico y peculiar de cada Estado.

Las tareas estatales de que son expresión estos cometidos públicos, se enmarcan en el ámbito de la actividad del Estado y sus instituciones públicas. En -

función de los propósitos de cada tarea pública, la actividad del Estado se encuentra clasificada en cinco grandes categorías: Servicio Exterior, Defensa, Hacienda, Justicia y de lo Interior. Desde el punto de vista de la caracterización del Estado es esta última función esencial la que más interesa. En ella el Estado se crea y recrea pues a apartir de este ámbito el organismo estatal se va creando a sí mismo, estableciendo para sí nuevas funciones, nuevas actividades e incursionando en nuevas áreas de la sociedad. Pero también se recrea, -- pues parte de su actividad está destinada a mantenerse, a conservarse, a allegarse recursos para alimentar su vigor en la actividad. A su vez, la administración interna o de lo interior, por su intensa y fluida relación con la sociedad que administra y dirige, divide sus ramos de actividad en tres grandes categorías: la administración de la vida económica, de la vida social y de la vida individual. Clasificación que le permite abarcar toda la actividad de la sociedad, asegurando así la omnipresencia del Estado.

La administración interna del Estado se fundamenta en las antiguas prácticas de la ciencia de la policia, que busca el desarrollo de las fuerzas sociales para asegurar la felicidad del individuo en sociedad, pues con su fortaleza se fortalece al Estado, al dotar a este de nuevos recursos sociales. Históricamente tales actividades han sido concentradas en una dependencia del sector central de la administración pública, lo que revela la gran importancia que tiene para el Estado, denominándose ya sea como Secretaría de Relaciones Exteriores, de Fomento o de Gobernación.

En el Estado mexicano que surge de la Revolución de 1910, podemos apreciar que la actividad tiende a hacerse más compleja en cuanto es más compleja la relación entre fuerzas sociales. Esto se demuestra en la gran diversidad de ramos que la actividad estatal administra, para asegurar el desarrollo de la sociedad y de las numerosas instituciones centrales y descentralizadas que son establecidas para abarcar todo este espectro de actividad pública.

A partir de la constitución de 1917 los cometidos publicos del Estado mexicano se multiplican extraordinariamente, dando dirección al desarrollo de la sociedad y su Estado, confirmando de esta manera la nueva sutileza con que el Estado impone sus propósitos en la sociedad desarrollándola, y conduciendo su desarrollo por los caminos del interés general, el interés del Estado.

La actividad del Estado es la "base material" que alimenta y verifica cotidianamente a las ideas del Proyecto Nacional Histórico, y de la modernización permanente.



## 5.2. El Proyecto Nacional Histórico de México.

El concepto del Proyecto Nacional Histórico designa al conjunto de manifestaciones históricas de la Voluntad General que a través de la actividad de un Estado-nación y sus organismos político-administrativos, dirigen el desarrollo, organización y perpetuación de las fuerzas sociales que componen a este.

El Proyecto Nacional Histórico no es programa de desarrollo económico o social, sino el marco que define las características peculiares de un Estado nación específico, y que le determinan en su desenvolvimiento histórico. Para entenderlo es preciso analizarlo en sus elementos componentes y organizarlos de una manera programática: es decir en un orden de concreción creciente partiendo de sus elementos más abstractos hasta los más "operativos". Es indispensable también, entender el Proyecto Nacional Histórico en su dinamismo; es decir, sólo se le puede comprender en la actividad del Estado, y es el conjunto de actividades de este lo que lo perfilan. De esta manera encontramos siete elementos que conforman de manera general al Proyecto Nacional Histórico:

1. El Estado nación es la entidad en torno a la cual se desenvuelven y manifiestan los demás elementos. Constituye en primer lugar el propósito último de la realización del Proyecto Nacional Histórico, pues toda su organización y actividad tiende al establecimiento de un Estado-nación con características muy específicas. El Estado-nación es un producto histórico que surge con la Edad Moderna, cuando se han reunido condiciones políticas, económicas y sociales muy específicas, y que no existieron en la historia política pasada. Corresponde a un marco de ideas y sentimientos nuevos. Entre las características que definen a esta comunidad humana, resalta el de su fundamentación en la idea de la soberanía popular, por la cual la igualdad política se va extendiendo paulatinamente a todos los grupos que componen a una sociedad. El propósito fundamental del Estado-nación consiste en la integración espiritual, política, económica, social y cultural de una nación, que dan lugar a un orden nuevo y permanente.

2. La historia, en el contexto del Proyecto Nacional Histórico tiene una doble participación. Por un lado su consideración en el análisis del Estado y el Proyecto Nacional Histórico nos ayuda a entender el carácter dialéctico de ambos, su constitución permanentemente dinámica y cambiante, caracterizado por el constante desenvolvimiento y desarrollo. Los dos conceptos

nos refieren a una condición de ininterrumpida perfectibilidad, de reconstrucción constante.

Por el otro lado, la historia reviste una gran utilidad, desde el punto de vista político, para la construcción del Proyecto Nacional Histórico. Es muy común por parte de los Estados, recurrir al pasado, o a un mítico pasado, para justificar políticas presentes o futuras. Esta utilidad es de gran importancia, - pues su aparición marca el paso de la concepción meramente cultural de la nación, a su concepción política; es decir, nos remite al nacimiento del Estado-nación y de la voluntad general.

3. La voluntad general es la fuente de todo poder y de toda legitimidad. -

Constituye la conciencia del cuerpo colectivo que surge del establecimiento de un Contrato Social, celebrado entre los miembros de una sociedad para darse un gobierno estable. Este contrato no es sino la ficción de la fundación jurídica de todo Estado, y cuyo significado esencial se refiere al consentimiento tácito que los gobernados proporcionan a los actos y actividades del Estado, su gobierno y sus gobernantes. La voluntad general sólo puede identificarse con el "bien común", con el interés general de los componentes - del Estado, contraponiéndose por tanto a cualquier interés particular. Las manifestaciones de la voluntad general, así, delimitan las características del Estado y la sociedad, les dan personalidad propia y dirigen su desarrollo. De esta manera, se entiende que la voluntad general forma la conciencia, la esencia o alma del Proyecto Nacional Histórico. Sus manifestaciones adquieren la forma de decisiones-ley, son tenidas por la sociedad y el Estado como mandatos ineludibles, y se organizan en una Constitución Política. Son, pues, directrices de la acción pública.

El nacionalismo es un poderoso sentimiento de solidaridad que invita a la acción social y política. Por este carácter se encuentra en la base de la constitución del cuerpo colectivo que surge del Contrato Social, es decir, constituye el fundamento de la construcción del Estado. El nacionalismo pretende realzar los valores del grupo al que se refiere, es una idea fuerza con propósitos y objetivos concretos, por lo que forma parte indisoluble de la voluntad general, y sus manifestaciones, del Estado-nación. También como parte de los fundamentos de la voluntad general de un Estado-nación, existe la conciencia nacional, prueba de la madurez de un pueblo para autogobernarse, y consecuencia de los procesos que han ampliado paulatinamente el concepto de libertad política

a todos los grupos de la sociedad; producto en fin, de la nueva idea de soberanía popular. La conciencia nacional es el requisito para la aparición de todo nacionalismo y, por ende, para la existencia de la voluntad general.

4. La razón de Estado es una consecuencia fundamental de la existencia de la voluntad general, pues conforma el conjunto de decisiones y actos del Estado, el cuerpo colectivo, que tienen por propósito su conservación y perpetuación en un universo de grupos, facciones, luchas políticas. Este universo forma el medio ambiente que circunda al Estado, y que en ocasiones se convierte en obstáculo para la realización de las decisiones-ley de la voluntad general: para la realización de los altos propósitos del Estado. Es entonces cuando este utiliza las tecnologías del poder que la razón de Estado ha sistematizado, para vencer obstáculos y enemigos, para imponer las decisiones públicas, y para -en todo caso- conservarse a sí mismo y acrecentar su poder. Para este fin la razón de Estado no admite la existencia de corporaciones ajenas que intenten disputar el poder del Estado: por ello este debe ser secular y soberano. La razón de Estado equivale a la conciencia de sí mismo, de su condición, de sus medios y de sus recursos. De acuerdo a la razón de Estado, y a los propósitos que persigue, los actos de gobierno del Estado se justifican no sólo por corresponder con el bien común, sino por coincidir siempre con "casos excepcionales y de necesidad extrema". Todos los actos de un Estado poderoso son de excepción, pues enfrentan intereses particulares discordantes con los del cuerpo colectivo, y son extraordinarios en el universo cotidiano de la actividad estatal. A través de esta tecnología del poder, el Estado busca superar los obstáculos - excepcionales que su medio ambiente engendra, para impedir la actividad cotidiana del mismo organismo estatal, encaminada ésta al logro de propósitos ligados al bien común.

De manera complementaria a la razón de Estado, y también como tecnología del poder, la ciencia de la policía pretende el desarrollo de las fuerzas sociales a través del criterio de la máxima felicidad y bienestar social a los individuos. El Estado fortalece su organismo con el fortalecimiento de las fuerzas sociales que le componen y alimentan. De esta manera, si la razón de Estado busca la conservación y perpetuación del poder para el Estado, la ciencia de la policía -- busca su engrandecimiento, fortalecimiento y la expansión de su poder.

5. Las funciones del poder público constituyen la organización de la actividad completa del Estado, derivada de aquellos dos grandes principios de la razón de Estado y de la ciencia de la policía. La creciente complejidad de los fenómenos sociales ha obligado a especializar en ramos la actividad que antaño comprendían aquellas dos categorías. De esta manera tenemos que la actividad estatal se agota en cinco funciones esenciales: Servicio Exterior, - Defensa, Hacienda, Justicia y de lo Interior. A pesar de esta diferenciación - obligada de funciones públicas, la unidad del Estado no se pierde nunca, pues - conserva en todo momento su carácter unitario. Es, así, una unidad de acción - frente a la sociedad.

6. Los cometidos públicos son la forma concreta y operativa de aquellos propósitos del Estado o cuerpo colectivo que surge del Contrato Social. Son la expresión clara de las manifestaciones de la voluntad general, ya que coinciden con actividades cuya realización responde al ejercicio de un derecho o libertad social que el Estado está obligado a garantizar a sus ciudadanos. En su conjunto los cometidos públicos perfilan el carácter esencial y peculiar de un Estado específico. Los cometidos públicos son establecidos en el cuerpo de - una Constitución Política determinando con ello la estructura y fisonomía de la administración pública.

7. Los organismos públicos centrales y descentralizados forman el elemento más operativo del Proyecto Nacional Histórico. Son estos la materialización y la ejecución de los cometidos públicos establecidos para un Estado. Su actividad tiene por propósito atender las responsabilidades sociales del Estado contenidas en los cometidos públicos, pues su estructura orgánica tiene un permanente contacto con la sociedad. Cada cometido público, al señalar una - actividad específica, corresponde por tanto a un organismo administrativo en - particular; y ese organismo a su vez, puede ser responsable de la aplicación de más de un cometido público. Los organismos públicos administrativos, se abocan a tareas concretas y delimitadas en el espacio y el tiempo. Frecuentemente son creados para atender una sólo tarea, ya sea que su constitución corresponda a un organismo del sector central, o a uno descentralizado con relativa autonomía.

En México, a partir de la revolución de 1910 se reunieron las condiciones adecuadas que hicieron necesario el establecimiento de un contrato social, en - el que los signantes fueron los distintos grupos sociales que participaron en la lucha armada abanderando intereses diversos. La expresión tangible de este -

contrato social es la Constitución de 1917, cuya estructura y organización refleja la relación de fuerzas que se derivó de la lucha. De este contrato surge un nuevo cuerpo colectivo, un Estado-nación con nuevos y revolucionarios cometidos públicos por cumplir. Aunque las funciones del poder público se conservaron en lo fundamental, la actividad del Estado se modificó sustancialmente a partir de 1917. Se había consolidado el Proyecto Nacional Histórico de México.

Las fuerzas y factores sociales y políticos que construyeron y delinearon este Proyecto Nacional para México, le han dotado de características muy peculiares que se desprenden del particular desarrollo histórico de la sociedad mexicana. Podemos considerar como características esenciales del Proyecto Nacional Histórico de México a las siguientes:

1. El doble propósito fundamental del Estado-nación de construir una sociedad industrial, y de asegurar el bienestar social de sus miembros que lo componen en el marco del sistema de producción capitalista.
2. Una sólida concentración de poder social en el organismo estatal, en el Poder Ejecutivo y, concretamente, en la figura del presidente de la República; que se manifiesta a través de la centralización de funciones y su especialización en numerosas dependencias, organismos centrales y organismos descentralizados de la administración pública.
3. Un Estado poderoso e interventor en la sociedad, rector de su desarrollo, con base en la preponderancia de los cometidos esenciales de la vida económica en su texto constitucional, que le facultan para ser propietario de una inagotable cantidad de recursos económicos.
4. Un Estado activo, secular y laico, soberano frente a cualquier corporación, grupo o fuerza social, respecto de los cuales se asigna el papel de árbitro de sus interrelaciones.
5. El permanente desarrollo social e individual de las fuerzas sociales que componen al Estado-nación, a través de los ramos de la administración pública que más actividad han desplegado históricamente: población, migración, colonización, salubridad pública, educación pública y cultura,

turismo, problemas urbanos, seguridad y prevención sociales, seguridad industrial, asistencia social y pública, readaptación social, conciliación laboral, asistencia infantil, administración y propiedad de recursos naturales de la nación, intervención económica.

6. La utilización de las alianzas, negociación y concertaciones con las diversas fuerzas sociales, como fundamento del control político estatal sobre la sociedad, a partir de la idea del equilibrio de fuerzas.

### 5.3. La Modernización del Estado Mexicano.

La modernización de un sistema sociopolítico se refiere a la generación de una capacidad de probada y constante adaptación de éste a las transformaciones que experimentan las relaciones entre fuerzas sociales, y a las demandas o exigencias sociales renovadas que estas manifiestan.

Los procesos de modernización tienen como agente fundamental al Estado, el cual es el responsable de generar y conducir el cambio en el sistema. Por ello el Estado ha de desarrollar varios procesos simultáneos en el seno de la sociedad:

- la diferenciación-especialización, que a partir de la institucionalización de actividades y fuerzas sociales crea organismo administrativo-políticos con funciones muy específicas destinadas a atender demandas sociales muy concretas y a través de ello incursionar en nuevos ámbitos de la actividad social, pretendiendo una calidad de omnipresencia para el Estado. Es, en todo caso, referencia inequívoca a la capacidad de intervención del Estado en la sociedad;
- la integración que busca mantener la unidad y la estabilidad del sistema ante las alteraciones que el proceso de diferenciación produce en las fuerzas sociales. Su manifestación más clara la encontramos en los procesos de concentración del poder y de la centralización administrativa;
- la movilización de apoyo, resulta imprescindible cuando de vencer obstáculos a la modernización se trata. Para imple-

mentar con éxito sus programas de cambio y modernización, el Estado requiere nulificar la resistencia de grupos con intereses particulares que se ven afectados, sumando votos a su favor, haciéndose del apoyo de los grupos que se benefician. Dentro de este proceso, tiene una vital importancia la liberación de recursos sociales que el Estado promueve, deshaciendo compromisos tradicionales, y con el objetivo de asegurar la disponibilidad a su favor de tales recursos liberados que le van a nutrir y a fortalecer.

La modernización actúa sobre todo sistema sociopolítico como un eficaz mecanismo de retroalimentación basado en la adaptación a condiciones cambiantes, pues mientras desarrolla las fuerzas y elementos del sistema, a través de sus procesos de diferenciación y especialización, al mismo tiempo crea instituciones en su proceso de integración, que se encargarán de cooptar, asimilar y controlar la actividad de los nuevos grupos y fuerzas sociales que surgen de aquel desarrollo social.

Garantizar la gobernabilidad del sistema es el supuesto tácito de los procesos de modernización. En cada uno de sus aspectos (diferenciación, especialización, integración y movilización de apoyo) existe como propósito esencial el conservar o conseguir los medios adecuados para la gobernabilidad de las fuerzas sociales. La adaptación del Estado a los cambios sociales, y la movilización del apoyo político para conseguir esa adaptación, permean en todo momento ese criterio de la gobernabilidad. El aumento de la capacidad de gobierno del Estado es un objetivo fundamental de los procesos de modernización: al asimilar las demandas sociales emergentes pretende ampliar los márgenes de maniobrabilidad política, controlarlas políticamente a las fuerzas sociales que las expresan; y al mismo tiempo la movilización del apoyo en favor del Estado, busca aumentar la gobernabilidad del sistema a partir del criterio del equilibrio de fuerzas.

A la inversa que la secuencia establecida por la teoría de la modernización, en México el Estado-nación ha comenzado su proceso de modernización, en 1910, dando prioridad a la integración de fuerzas y actividades sociales en instituciones políticas y administrativas bajo el control del propio Estado. A partir de la centralización del poder y de organismos administrativos, manifiesta en la Constitución Política de 1917, se comenzaría un proceso de diferenciación -

y especialización de dependencias, organismos e instituciones políticas y administrativas, atendiendo tareas muy específicas e incursionando en todos los ámbitos de la sociedad, con lo que se incrementaba aquella centralización. Se verificaba el mecanismo de retroalimentación que supone todo proceso de modernización.

De la misma manera, las alianzas establecidas por el Estado con las diversas fuerzas sociales, buscando la integración y unidad del sistema sociopolítico, se diferenciaba paulatinamente abarcando a nuevos grupos sociales.

De 1917 a 1940 el Estado mexicano comenzó un proceso de modernización acelerada, en donde la prioridad la tuvo la concentración y centralización del poder, es decir, la integración de las fuerzas sociales en diversas instituciones políticas y administrativas. La movilización del apoyo fue una herramienta importante para consolidar la centralización del poder en el Estado. La Constitución de 1917 fué la fuente primordial de esa centralización, pues en su articulado proporciona al Estado amplias facultades para concentrar en su organismo todos los recursos de la nación (Artículo 27º), y para fungir como árbitro y director de las relaciones entre clases y fuerzas sociales (Artículo 123º). La ampliación de los márgenes de maniobra del Estado, de su capacidad de gobierno, resultó ser el criterio rector de la actividad del Estado en este período.

De 1940 a 1982, una vez asegurada la gobernabilidad del Estado-nación, los procesos de modernización dieron prioridad al desarrollo de las fuerzas sociales y productivas, a través de una diferenciación-especialización de funciones de la administración pública, con lo cual el Estado garantizaba la incursión de su acción promotora en campos muy diversos de la actividad social. Es un período caracterizado por la disminución de la influencia de las dependencias centrales, y el aumento de la de los organismos públicos descentralizados, los cuales crecieron en proporciones geométricas. Bajo este signo, en este período del Estado posrevolucionario se puede apreciar un cambio evidente en los criterios y prioridades de la modernización. A partir de 1940 el Estado impulsa con mayor auge sus procesos de diferenciación y especialización de su estructura institucional, con el propósito de desarrollar a las fuerzas sociales desde su raíz económica, disminuyendo en importancia los procesos de asimilación eficaz de las demandas sociales, situación que se verifica al constatar la escasa proporción de instituciones de bienestar social que son creadas, al comparárselas con las instituciones destinadas al fomento económico.



A partir de 1982 el desenvolvimiento de ese modelo de modernización y desarrollo manifestó una severa crisis, al comenzar los criterios económicos, a los que se les había dado preponderancia, a aplicarse a los otros procesos de modernización, especialmente los referidos a la asimilación de demandas sociales. Influida por la presión externa de la necesidad de expansión mundial del capital internacional, y por las corrientes del pensamiento neoliberal que justificaba dicha expansión, la modernización mexicana ha confundido el fomento del desarrollo de las fuerzas productivas, con la debilitación del poder del Estado. Cediendo a los intereses de las fuerzas sociales propietarias del capital (situación que rompe el tradicional y sano equilibrio de fuerzas, cuidadosamente sostenido hasta ahora por el Estado), el Estado comenzó a "liberar" recursos propios en favor de esos grupos que necesitaban expandirse económicamente. Como consecuencia de esta situación, la modernización del Estado pasó a identificarse con la mera modernización económica, y esta a su vez con la privatización de empresas y recursos estatales.

#### 5.4. El Proyecto Nacional Histórico de México y la Modernización de su Administración Pública.

El proyecto Nacional Histórico de México está compuesto por elementos y propósitos que coinciden, en esencia, con los grandes procesos y directrices de la modernización. La integración es contemplada por aquel como una necesaria centralización del poder en el organismo estatal, para conservar la unidad de la nación, y la gobernabilidad del sistema político. La diferenciación-especialización ha sido para el Proyecto Nacional Histórico de México un mecanismo eficaz para asegurar y ampliar ese proceso de centralización, al permitirle intervenir en todos los ámbitos de la sociedad. Y la movilización del apoyo constituye un instrumento frecuente y bien conocido por el Estado mexicano para la consecución de sus prioridades y sus propósitos.

A lo anterior hay que agregar la "división" de la actividad estatal mexicana, en dos grandes categorías: la construcción de la sociedad industrial, que supone el desarrollo de las fuerzas sociales a través de la diferenciación-especialización de funciones, específicamente las económicas; y la satisfacción del bienestar social de las clases populares, que responde a la tendencia ininterrumpida del Estado mexicano que expresa la asimilación y absorción de las demandas sociales.

Esta "coincidencia" de elementos del Proyecto Nacional Histórico de México y de los procesos indispensables para la modernización, nos hacen entender la existencia de un gran propósito no explícito del Proyecto Nacional Histórico de México: la permanente modernización de su estructura operativa. Los grandes propósitos de este Proyecto permanecen inalterados por la modernización, pues aquellos constituyen la esencia del Estado-nación y modificarlo significaría sustituir un Estado por otro diverso; y por el otro lado la modernización se aboca a adaptar y desarrollar las estructuras que se encargan de operacionalizar los grandes objetivos del Estado, es decir se refieren únicamente a los procesos, procedimientos y organismos ejecutivos.

De esta manera, existen principios y objetivos del Proyecto Nacional Histórico de México que no se pueden modificar, como la necesidad de una amplia capacidad de gobernabilidad sobre el sistema por parte del Estado; la disposición de amplios recursos para el Estado que le permitan asegurar su intervención en la sociedad para la conservación de su gobernabilidad; el equilibrio de fuerzas sociales para impedir que alguna de ellas le dispute el poder político al Estado; la disposición de organismos e instrumentos de movilización de apoyo político para la consecución de objetivos del Estado. Los procesos de modernización que actualmente (1991) está viviendo México, fundamentados en corrientes del pensamiento neoliberal, tienen como propósito la disminución de recursos estatales y el consecuente aumento de los que disponen los grupos capitalistas. Esto ha tenido como resultado el "retiro" del Estado de algunos ámbitos de actividad social fundamentales.

A pesar de lo anterior, las mismas necesidades de modernización, y las demandas sociales por cumplir con los objetivos del Proyecto Nacional Histórico de México, están dejando claro que el Estado no puede retirarse completamente de una actividad que anteriormente atendía de manera decidida, sin suplirla con otro tipo de actividad. Es así que estamos asistiendo a un proceso en el cual el espacio de actividad que antes ocupaba un organismo público descentralizado, está siendo ocupado por otro tipo de institución (como los organismos centrales comisiones, juntas, coordinaciones, etc.) o de actividades (programas centrales por ejemplo). Pero en todo caso, el Estado no ha dejado -ni puede- mantener su presencia en los ámbitos de actividad que el Proyecto Nacional Histórico de México le ha marcado.

## BIBLIO-HEMEROGRAFIA.

1. Arias Marín, Alan; "Proyecto nacional y democracia. la democracia en el desarrollo de la izquierda mexicana"; Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año xxxiii, nº 130, octubre-diciembre 1987, UNAM.
2. Bartra, Roger; La jaula de la melancolía, Grijalbo, México 1987.
3. Bobbio, Norberto; El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México 1986.
4. Bobbio, N; Bovero, Michelangelo; Origen y fundamento del poder político, Grijalbo, México 1986.
5. Botero, Giovanni; La razón de Estado y otros escritos, Universidad Central - de Venezuela, Caracas 1962.
6. Burdeau, Georges; Tratado de ciencia política, ENEP-Acatlán, UNAM, México 1985.
7. Brading, David; Los orígenes del nacionalismo mexicano, ERA, México 1973.
8. Carpizo, Jorge; El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México 1987.
9. Córdova, Arnaldo; la política de masas y el futuro de la izquierda en México, ERA, México 1979.
10. Córdova, Arnaldo; La formación del poder político en México, ERA, México 1985.
11. Chabod, Federico; La idea de nación, Fondo de Cultura Económica, México 1987.
12. Chanes Nieto, José; "Constitución social, constitución política y administración pública", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XVII, nº 66, octubre-diciembre 1971, UNAM.
13. Deutsch, Karl W.; Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México 1976.
14. Deutsch, Karl W.; Las naciones en crisis, Fondo de Cultura Económica, México 1981.
15. Díaz Casillas, Francisco José; Reflexiones sobre los problemas contemporáneos de la administración pública, manuscrito, México 1991.
16. de Blas Guerrero, Andres; Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas, Espasa-Calpe, Madrid 1984.
17. Ebrard, J; Palmades, G; L'Histoire, libraire Armand Colin, Paris 1965.
18. Eisenstadt, S.N.; Ensayos sobre el cambio social y la modernización, Ténos, Madrid 1970.

19. Etzioni, Amitai y Eva; comps. Los cambios sociales. Fuentes, tipo y consecuencias, Fondo de Cultura Económica, México 1984.
20. Florescano, Enrique; "fundación del nacionalismo mexicano", Nexos, nº 134, febrero 1989.
21. Garcia Model, Maria Rita; La administración pública en los países subdesarrollados, tesis, UNAM, México 1989.
22. Guerrero, Omar; El Estado y la administración pública en México, INAP, México 1989.
23. Guerrero, Omar; La teoría de la administración pública, Harla, México 1986.
24. Guerrero, Omar; Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, Fontamara, México 1986.
25. Guerrero, Omar; "Notas sobre la teoría de la razón de Estado" Ciencia, vol. 40 nº 1 marzo 1989, México.
26. Guerrero, Omar; "Modernización del Estado mexicano", Cuadernos Universitarios, nº 4 mayo 1990, Universidad Autónoma de Baja California Sur.
27. Guerrero, Omar; El Estado mayestático ante la privatización, manuscrito, México 1990.
28. Guerrero, Omar; Privatización de la administración pública, manuscrito, México 1990.
29. Hernandez Chavez, Alicia; Historia de la Revolución mexicana. t. 16. 1934-1940. La mecánica cradenista, El Colegio de México, México 1981.
30. Heller, Herman; Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México 1983.
31. Huacuja, Mario; Woldenberg, José; Estado y lucha política en el México actual, El Caballito, México 1981.
32. Huntington, Samuel; El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, Buenos Aires.
33. Instituto de Investigaciones Jurídicas; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, UNAM, México 1985.
34. Jaldún, Ibn; Introducción a la Historia Universal (Al-Muqaddimah), Fondo de Cultura Económica, México 1977.
35. Jessop, Bob; "El gobierno de lo ingobernable: acuerdo en la crisis", Revista Mexicana de Sociología, num. esp. 1981.
36. Kaplan, Marcos; Sosa, Ignacio; et al; El nacionalismo en América Latina, UNAM, México 1984.
37. Kelsen, Hans; Teoría pura del Derecho, EUDEBA, Argentina 1971.
38. Kohn, Hans; Historia del nacionalismo, Fondo de Cultura Económica, México 1949.

39. Lapalombara, Joseph; comp. Burocracia y desarrollo político, Paidós Buenos Aires, 1970
40. Leal, Juan Felipe; México: Estado, burocracia y sindicatos, El caballito, México 1982.
41. Leal, Juan Felipe; Populismo y Revolución, F.C.P.y S. UNAM, México 1984.
42. Lopez Cámara, Francisco; Origen y evolución de liberalismo europeo, UNAM, México 1977.
43. Lopez Villafañe, Victor; La formación del sistema político mexicano, siglo XXI, México 1986.
44. Marcos Patricio; El fantasma del liberalismo, UNAM, México 1986.
45. Medin. Tzvi; El minimato presidencial: historia política del Maximato. (1926-1935) ERA, México 1985.
46. Meyer, Lorenzo; Historia de la revolución mexicana. t. 12. 1928-1934. Los inicios de la institucionalización, El Colegio de México, México 1981.
47. Ramirez Rancaño, Mario; Crecimiento económico e inestabilidad política en México, UNAM, México 1977.
48. Reyes heroles, Jesus; El liberalismo mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1974.
49. Rousseau, Juan Jacobo; El Contrato Social, UNAM, México 1984.
50. Salinas de Gortari, Carlos; "Primer informe de Gobierno", El Gobierno mexicano, Presidencia de la República, 1989.
51. Salinas de Gortari, Carlos; "Segundo informe de Gobierno", La jornada, 2 de noviembre 1990.
52. Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la planeación en México, 17 tt. Fondo de Cultura Económica, México 1985.
53. Secretaría de Programación y Presupuesto; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México 1989.
54. Sosa, Ignacio; Conciencia y proyecto nacional en Chile (1891-1973), UNAM, México 1981.
55. Uvalle Berrones, Ricardo; La teoría de la razón de Estado y la administración pública, tesis doctoral, UNAM, México 1991.
56. Uvalle Berrones, Ricardo; "Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policia", Cuadernos Universitarios, nº 4, mayo 1990, Universidad Autónoma de Baja California Sur.

57. Vilar, Pierre; **Iniciación al vocabulario del análisis histórico, Crítica, Barcelona 1981.**
58. Weber, Marx; **Economía y sociedad, 2 tt. Fondo de Cultura Económica, México 1969.**