

N<sup>o</sup> 8  
2 EVR



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## ESTADO, MODERNIDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO 1920-1940

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

**P R E S E N T A :**  
**HUMBERTO CAMACHO VENEGAS**

DIRECTOR DE TESIS.

Mtro. Alejandro Jaidar Cerecedo



Ciudad Universitaria

México 1982

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

## INTRODUCCION

### 1. EL OBJETO DE INVESTIGACION

#### 1.1 El problema.

A partir de 1982 y hasta nuestros días, los sucesivos gobiernos de la república han impulsado una recomposición de la administración pública, que ha implicado un "adelgazamiento" cada vez más radical de la misma. Este proceso ha afectado sustancialmente al sector paraestatal, ya que de las 1,155 empresas públicas que había en 1982, sólo quedaban 269 aproximadamente al término de 1991. En el sector central, el proceso se ha expresado más en términos de un redimensionamiento del aparato público, que en la reducción del mismo.

El argumento ha sido el innecesario y oneroso tamaño de la administración pública, para cumplir los objetivos del estado. ¿Para qué un estado obeso y dilapidador cuando hay tanta pobreza en el país?, dicen desde el gobierno para justificar esta política de adelgazamiento. La solución a la pobreza y el acceso a la justicia social, parecían ser sin embargo la justificación política a la gran actividad estatal desplegada en la economía, que se expresaba en un crecimiento constante del aparato público para sostener tal participación. ¿Cuál de las dos posturas es la correcta? ¿O acaso no lo es ninguna?

El problema se reduce a saber de donde surge tal vocación de cambio y crecimiento administrativo; acaso ¿el elemento de

"justicia social" es el único principio que sustentaba el actuar del estado en ese sentido? Es indudable que no. Así, conocer el origen orgánico y el fundamento político social de la administración pública es necesario para comprender el porque ella misma devino en un enorme aparato, profundamente deficiente y corrupto, a más de innecesario para el desarrollo, según se argumenta.

## 1.2 La tesis.

Woodrow Wilson sostiene que la administración pública es el gobierno en acción. Si hemos de pensar como él, podríamos concluir que el origen de la administración pública mexicana se remonta al origen mismo de los gobiernos del estado mexicano actual, y al de él mismo. A partir de entonces, la administración pública tuvo un desarrollo sostenido que la llevó a estar conformada por 18 secretarías, un departamento de estado y la Procuraduría General de la República, más todo el sector paraestatal hasta 1988 al asumir la Presidencia de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Su actividad se inscribía en los ámbitos de la rectoría, fomento y actividad productiva de la economía nacional. Tan amplio campo de acción debía tener un origen y una justificación histórico política que le diera sustento, y una serie de condicionantes que delimitaban su forma de crecimiento y desarrollo.

La respuesta está en el origen mismo de la administración pública actual que se remonta hasta el año de 1917 al momento de

ser promulgada la Constitución General de la República, como producto directo de la revolución iniciada el año de 1910, al tiempo que se estaba dando origen al segundo estado nacional mexicano.

Es este el origen de una administración que en lo sucesivo habrá de sufrir una serie de cambios en su tamaño y en sus objetivos, que han caracterizado amplios periodos de su desarrollo. Dicho desarrollo, sin embargo, no es casual ni arbitrario. Está íntimamente ligado al desarrollo del estado mismo, y sus características habrán de ser determinadas por él. Esa es pues, la tesis que sostiene el desarrollo del presente documento.

Así, conocer al estado, su origen y su devenir histórico, es fundamental para conocer así mismo el origen y el devenir de la administración pública, además de sus objetivos, metas y estrategias para el desarrollo político social de la nación. En resumen, diríamos que el periodo 1920-1940, es la etapa de formación y consolidación del estado mexicano surgido de la revolución y que pervive hasta nuestros días. Etapa en la cual podemos encontrar el origen, la justificación histórica y los elementos que en adelante determinarían la forma y la manera en que la administración pública se desarrollaría, hasta terminar en el enorme aparato que fue cuando menos hasta 1989, y que lo sigue siendo de alguna forma.

El objetivo de esta investigación de Tesis fue el estudio de la administración pública mexicana del periodo 1920-1940, porque es durante esos años que la sociedad mexicana crea los mecanismos

políticos y sociales del sistema político actual, que a su vez condicionaron el crecimiento y desarrollo de una administración pública moderna, cuya tarea primordial era el instaurar y promover el desarrollo capitalista del país, en la forma como lo establecía la constitución y el contexto político. Este fue durante el periodo, otra de las fuentes de la legitimidad del estado y de la forma en que habría de organizarse y funcionar el aparato gubernamental.

A través del presente reporte escrito de la investigación de tesis, tratamos de establecer cómo las medidas de modernización implementadas por el Estado, y la enorme necesidad de legitimación del mismo, han condicionado el crecimiento de su administración y el contenido de los objetivos centrales de la última, ya que dicha modernización se ha expresado en los diversos modelos de desarrollo que se han instrumentado en el país, mientras que la legitimidad hacía lo propio vía diversos medios administrativos y políticos.

El contenido del documento se desarrolla a partir de la comprensión y análisis de un Estado, que buscaba satisfacer una doble necesidad histórica para el México surgido de la revolución: crear las condiciones óptimas para el restablecimiento y desarrollo del capitalismo, al tiempo que buscaba garantizar la existencia del status quo. El medio para lograrlo era sin duda, la administración pública.

De tal forma, el objeto de estudio es la administración pública mexicana del periodo 1920-1940, pero contextualizada dentro del

análisis del establecimiento y desarrollo del segundo estado nacional mexicano. Esta estructura seguida por la investigación, no fue arbitraria. Es, desde mi punto de vista, un problema conceptual; ya que a mi juicio, es sólo con esta visión globalizadora y contextual del problema administrativo que se puede entender, en términos muy generales al menos, cuál ha sido el papel que ha jugado la administración pública en el desarrollo del estado y la sociedad mexicana. Y más se logrará estudiándola como parte de un proceso histórico: el surgimiento, consolidación y desarrollo del capitalismo en México.

## 2. LA HIPOTESIS

Es importante caracterizar a la modernidad como momento histórico definido y los elementos que la forman, como punto de arranque de un nuevo modo de producción y su estado (el capitalista) en relación con el aparato administrativo que le será propio y que contendrá dichos elementos: esta es la administración pública capitalista. Así y sólo así, es posible retomar el estudio del desarrollo histórico de una administración pública como la mexicana, y poder comprender el porque crece en determinada forma y tamaño.

La administración pública mexicana es la ejecutora de las decisiones del estado mexicano, y siendo éste como es, un estado capitalista, es natural que su actividad estuviera encaminada necesariamente primero a la consolidación del capitalismo, luego a su desarrollo y finalmente a su sostenimiento. Así, su crecimiento, tamaño y cualidades estarán determinadas por esa

relación.

a).- La construcción del capitalismo en el país exigía la existencia de una administración pública que pudiera hacerse cargo de tal tarea. Su conformación y dimensión debían responder a este requerimiento.

b).- la forma más acabada de la modernización económica, es su estructuración como modelo de desarrollo. La administración pública se modifica para responder a los requerimientos de dicho modelo.

c).- La administración pública mexicana, racionalizando y priorizando los conflictos sociales, los mediatiza garantizando el estado de cosas vigente. Para ello construye una serie de organismos impactando su propia conformación.

d).- podríamos decir que al conocer los elementos del estado nacional mexicano, aunados al contexto político y social del desarrollo histórico de su administración, podremos obtener una visión más concreta y real del papel que ha jugado dicha administración con su desarrollo.

### 3. ANOTACION METODOLOGICA

En los últimos años, el estudio de la administración pública mexicana desde una perspectiva histórica, ha tenido un auge muy importante dada la amplia participación activa del estado en la economía nacional. cuando menos hasta 1980, y luego por el inicio



de su proceso inverso a partir del acceso al poder de Miguel De La Madrid Hurtado en 1982.

Este proceso de análisis histórico se ha dado sobre dos caminos fundamentalmente: 1.- el primero de ellos siguió el sendero que ha privilegiado a la organización interna del estado, en torno a los principios de "justicia" y de "eficiencia" interna de su administración. 2.- El segundo de ellos prefirió el estudio del estado y el gobierno mexicanos desde la óptica de su surgimiento y desarrollo formal, es decir, constitucional y después reglamentaria de las formas administrativas, ambos casos al margen de las relaciones de poder que se dan en la sociedad, como si la administración pública escapara a esos procesos sociales.

Cuando se ha hecho su historia, se ha abordado como el desarrollo, aparición y desaparición de los organismos públicos, al margen del desarrollo de la sociedad y del estado, parcializando y relativizando el fenómeno estatal y su administración, dejándonos en un aparente vacío conceptual.

Así, podríamos decir que uno de los problemas más acuciantes a los que se enfrenta hoy día el estudiante de la administración pública, es la manera en que habrá de abordar dicha administración como objeto de estudio en sus dos ámbitos; como problema teórico y como problema técnico. Y aun este planteamiento es discutible: ¿es que acaso es posible, o mejor aun, es correcto hacer esta diferenciación tan tajantemente? ¿Acaso la faseta técnica de la administración pública es cien por ciento neutra de elementos externos como son la política, los

conflictos sociales y los intereses de grupo?

El problema encierra pues, la necesidad de reformular el estudio de la administración pública. Y esto es particularmente válido cuando se trata de analizar el devenir histórico de una administración pública como la mexicana, para el periodo 1920-1940, punto central del estudio abordado por esta tesis. No es pretensión de la misma hacer esa reformulación, primero porque no es motivo del estudio, y luego porque escapa a las posibilidades metodológicas y académicas de una tesis de licenciatura.

No obstante lo antes dicho, nuestro problema de estudio es abordado a partir de estas consideraciones, desarrollando una visión totalizadora, en la que el objeto de estudio está inmerso en un medio compuesto de estructuras, procesos y relaciones de poder, entre los cuales se mueve y con los cuales se relaciona. En este contexto es que se debe entender el estado moderno mexicano y a partir de él, retomar el estudio del desarrollo histórico de su administración.

Para obtener lo anterior tratamos de establecer un marco teórico conceptual, en el cual buscamos situar a la administración pública. Primero para entender su origen orgánico e histórico, y luego porque el periodo estudiado así lo exigía, ya que es el momento histórico en el cual surge, se desarrolla y consolida el segundo estado nacional mexicano. Hacerlo así, nos ha permitido delimitar una serie de conceptos que giran en torno a la administración pública, como lo son modernidad y modernización,

estado, poder, legitimidad, etc., todos ellos conformantes del marco teórico señalado. Cabe agregar que dicho marco teórico se fue delineando de forma tangencial a lo largo del documento, y de forma precisa y en ocasiones amplia en notas al pie de página, con el fin de darle un mínimo soporte epistemológico a la investigación y de clarificar una serie de conceptos como los ya vertidos.

Sin embargo creo que es necesario abundar en una serie de conceptos, haciendo particular énfasis en la forma como se relacionan, lo que nos permitiría (aunque relatado en forma muy esquemática), entender por qué el objeto de estudio fue abordado en la forma antes detallada.

### 3.1 Concepción del estado; modernidad y estado.

La intervención del estado en los diversos sectores de la sociedad, pero particularmente en el económico, ha generado un vivo interés en los estudiosos de viejo y nuevo cuño, por tratar de conceptualizar y comprender la naturaleza de éste. Así, el "estado" pronto se convirtió en uno de los elementos de estudio más importantes de la ciencia política actual, al tiempo que han tratado de situar su lugar en el desarrollo del mundo. De tal forma, situar al estado en el tiempo, en la historia, se antoja como fundamental, sobre todo para la comprensión histórica del instrumento del accionar estatal: la administración pública.

### 3.1.1 La modernidad.

La modernidad no es, en principio, igual a desarrollo tecnológico, como luego se hace creer. La modernidad es ante todo, un cambio en la mentalidad y conducta de los hombres surgidos de la edad media. Se expresó por un lado, en su forma de pensar y por otro, en sus instituciones y en su accionar. El hombre de la edad media daba paso al hombre moderno, al ciudadano, cuya característica central va a ser su individualidad, y que se va a relacionar voluntariamente con el resto de los hombres, estableciendo relaciones de cambio.

Y estas relaciones de cambio, surgidas de la voluntad autónoma de los ciudadanos, invadieron la esfera de las relaciones políticas, sociales y culturales feudales, para dar origen a una nueva organización política: el estado moderno, que aparece como una entidad con apariencia autónoma en su relación con la sociedad y los ciudadanos. La modernidad es pues, el momento en la historia de la sociedad en la que surgen las relaciones sociales de producción capitalistas, y el momento en que nace y se desarrolla la estructura de su organización política: el estado capitalista.

### 3.1.2 El estado.

EL moderno estado capitalista nace del moderno estado nación (en su origen estado absolutista), que se establece sobre el principio moderno de la legalidad. Es decir, de la ley como fuente primaria de su legitimidad y a partir de la cual obtendrá el consenso ciudadano a su existencia.

Desde su origen, el estado asume una (en parte aparente y en parte real), representatividad general de la sociedad, a partir de la cual la organiza, dirige y cohesiona, hecho que no pueden o no quieren realizar los ciudadanos en virtud de su individualidad económica, caracterizada por las relaciones de cambio entre ellos, y la necesaria competencia y oposición que en esa lógica se presentan.

Y esa representatividad general se expresa en un posesionarse del poder de la sociedad por el estado, el cual lo asume y lo ejecuta en su afán de lograr la integración social, y en la búsqueda de dar satisfacción a ciertos grupos o fracciones de clase dominantes, incapaces de presentar un frente común para mantener el poder social.

No obstante, el estado no sólo sirve a los intereses de éstos, sino que también responde a las necesidades de supervivencia y desarrollo de la sociedad en su conjunto. Por ello que deba presentarse como ente autónomo y representante de toda la sociedad. De tal modo, el estado se convierte en productor de las relaciones y estructuras fundamentales de la misma. Se vale para ello, de instrumentos de coacción (el estado es el único poseedor de la violencia legitimada); de procesos políticos (como la democracia liberal); y de la ideología como fuente de la validez del orden establecido; y de su administración como gestor y satisfactor de las necesidades sociales.

Si bien el estado observó estas cualidades desde su origen, orgánica y objetivamente hablando, las fue desarrollando conforme él mismo evolucionaba, dando origen a varias formas de estado capitalista. En el centro de la idea se encuentra el señalar que dicho desarrollo se fue dando sobre la base de una cada vez más necesaria participación del estado en todos los niveles de la sociedad: el político, el social, pero particularmente en el económico.

### 3.2 Concepción de la administración pública.

Al ser la administración pública intermediaria entre el poder público y la sociedad, debemos entender que es la personalización del estado o más simple, es imagen y presencia del gobierno. Woodrow Wilson decía que la administración pública es el "gobierno en acción". Esta afirmación es cierta como concepto. Pero también es cierto que es un concepto incompleto.

La administración pública no se entiende sino se estudia como una faseta del estado. De ahí que debamos entenderlo como un instrumento de administración del poder. Y en una sociedad capitalista, el poder público está (no necesariamente en forma directa, pero está), en manos de la burguesía. Así pues, la administración pública no es otra cosa que el manejo concreto del poder.

En sí misma, la administración pública resulta ser la ejecutora de las decisiones del estado. Es decir que dicha administración

lleva al terreno de la realidad concreta, las políticas o fines elaborados por los políticos, para influir en la dirección del estado, ya sea en forma directa o no. Estos objetivos, aunque no son los únicos pero sí los centrales, le son impuestos por los grupos dominantes que se han apoderado del estado y por ende de su aparato administrativo, utilizándolo como el medio o instrumento que cristaliza sus intereses de clase.

La administración pública administra el poder y por tanto la ideología. Administrar el estado capitalista, es propiciar el desarrollo de las relaciones sociales de producción que le son propias. Así, esta se encarga de llevar a efecto el proyecto capitalista, por medio de la racionalización de la economía y la sociedad (es decir, modernizándolas), al ser la expresión concreta del estado.

La expresión última de la modernidad es el proceso de acumulación capitalista. En este sentido, la administración pública es el aval de esta nueva organización mundial para el nuevo modelo de acumulación.

Dentro de la modernidad, una de las tareas de la administración pública es la racionalización de los problemas políticos y sociales. Al racionalizarlos, unifica por un lado el sentido de las actividades sociales, pero también es la priorización de los conflictos. Con esto mediatiza la lucha de clases dentro de la sociedad, en beneficio del estado de cosas dominante, aunque no resuelva los problemas eliminándolos sino racionalizándolos. Podemos decir en conclusión, que la administración pública tiene

como fundamental propósito el que se reproduzcan las relaciones sociales capitalistas de producción y la racionalización del conflicto social (Lucha de clases).

### 3.3 Relación estado, gobierno y administración pública.

Podría decirse que en una sociedad existen varias formas organizadas de poder: el poder económico, el poder político en diferentes formas y niveles, y uno más el poder material. Pero el mayor de todas ellos es el poder público, a través del cual el estado se da a la tarea de organizar, regir y controlar a la sociedad.

Así, el poder público o poder del estado regulado por el derecho, se constituye en organización gubernamental, es decir, en la forma en que la idea "estado" habrá de tomar cuerpo real y tangible en la sociedad. Gobierno será la forma en que se organiza el poder público.

Un gobierno, para ser tal, se constituye de individuos, de órganos e instituciones permeadas por el poder del estado, pero normadas jurídicamente, que se darán a la tarea de regir y gobernar a la nación, expresando en esa forma la voluntad del estado, y buscando su cumplimiento. Precisamente el surgimiento de una gran estructura de gobierno, apoyado en instituciones y personal profesional (funcionarios), que se hará cargo del gobierno, es una consecuencia y condición de la aparición del estado capitalista. Esa es la administración pública.



Dependerá del tipo de estado capitalista que exista en una sociedad, para que esta tenga una u otra forma de gobierno.

Uno de ellos, el bonapartista (que es el producto del fortalecimiento de la autonomía relativa y autoridad del estado frente a la sociedad), es, según Omar Guerrero (en el Estado mexicano y su administración), el tipo de estado que se desarrolla en México. El estado bonapartista trae aparejado -sostiene-, al presidencialismo como régimen político en el cual habrá de desarrollarse la burguesía.

Desde la óptica del derecho constitucional, los estados modernos han dado origen a dos formas de gobierno: la república y la monarquía, ambas constitucionalmente organizadas.

La republicana (que es la forma de gobierno adoptada en México desde su nacimiento como nación independiente), reconoce dos formas de organización: la presidencial y la parlamentaria. En el caso de nuestro país existe la primera.

Cómo quiera que sea, ambas posturas establecen el presidencialismo como forma de organización del poder público, y que tiene como distinción principal, el que el jefe de estado es a la vez jefe de gobierno, figura encarnada en el presidente de la república. Al poseer una doble investidura, este personaje estará dotado de una capacidad de poder inusitado que sobrepone el poder ejecutivo, del cual es el titular, por sobre los otros dos poderes: el legislativo y el judicial; poderes los tres, en los cuales se divide el poder público para su ejercicio. Tal

discrecionalidad de poder, será utilizado por el presidente para dar cabal cumplimiento a los objetivos del gobierno, que son al fin y al cabo los objetivos del estado.

Ahora bien, para organizarse en gobierno, el poder público se instrumentaliza a través de un conjunto de instituciones formalmente jerarquizadas y reguladas por la ley, y que son dirigidas por un cuerpo profesional de hombres especializados y que conforman la burocracia, es decir, el personal al servicio del estado. Estas instituciones y la burocracia conforman el aparato administrativo del estado capitalista.

En una república presidencial como la de México, la jefatura del gobierno recae, como ya se dijo, en el titular del poder ejecutivo, convirtiéndose así en la máxima instancia jerárquica del órgano público, y debido a lo cual tiene plena potestad de elegir en forma discrecional el cuerpo de funcionarios que habrán de colaborar con él en la administración del poder público, pero que serán dependientes del primero, política, moral, legal, y jerárquicamente hablando.

A partir de estos elementos, podemos concluir que la actividad gubernativa del estado implica un doble proceso, que es por una parte política y por otra administrativa.

No son sin embargo, actividades que existan por separado, pues no constituyen una relación expresada en un continuo con dos extremos. Conforman mas bien una unidad indivisible, total y dialéctica, pues al ser el gobierno la organización del poder,

permea y condiciona la naturaleza del gobierno y por tanto de la administración pública.

### 3.4 La administración pública y el cambio.

Siendo como es, una faceta del estado la administración pública cambia cuando cambia el estado. Y como sucede con todo proceso dialéctico, cuando cambia aquella cambia este. La administración pública no es algo estático, está en movimiento permanente respondiendo a los objetivos del estado (ya que éste se expresa a través de ella), y a los reclamos de la sociedad civil. Así, la administración pública es un proceso en el que se interrelacionan estado y sociedad. Es por ello que al mediar un cambio en el estado o en su aparato público, su contraparte cambie en el mismo sentido.

### 3.5 La intervención estatal y el desarrollo.

Hoy día se hace más clara la estrecha relación del estado con la economía de un país. Todavía a principios de este siglo, la economía de los países occidentales desarrollados, parecía dejarse en manos de las leyes y libre juego del mercado. Es decir, tal y como lo proponía la economía clásica. De muchos años atrás, pero particularmente desde los años treinta, esta relación cambió y el estado desarrolló una actuación más directa en la evolución de la economía de muchos países.

Dicho cambio del estado con respecto a la economía se debe fundamentalmente (y en ello parecen coincidir muchos autores), al

fracaso de la economía política clásica que proponía el libre cambio y la libre competencia, al tiempo que reducía la actuación del estado a la prestación de algunos servicios públicos, el resguardo de la justicia y la seguridad nacional, así como a los servicios administrativos generales: este fue, en suma, el prototipo del estado liberal clásico. La gran crisis económica de 1929 marca el nuevo camino de manera más clara: la intervención directa del estado en la economía, como regulador de las relaciones sociales de producción, o como productor directo, además de desarrollar las tareas tradicionalmente encomendadas a él. No obstante, la actuación interventora del estado no ha eliminado del todo -ni parece que pueda eliminar-, la acción orientadora del mercado.

En América Latina, estas dos formas de intervención se dieron ampliamente. Dice Ricardo Cibotti (en El sector público en la planificación del desarrollo), que en Centroamérica dicha intervención se da preponderantemente en el nivel de las regulaciones. Mientras que en Sudamérica las acciones del estado van más allá y entran en el terreno de la producción de bienes y servicios.

Al seguir este camino, pronto fue también tarea del estado lograr el desarrollo económico y social de los países modernos. Para lograrlo tienen que efectuar todo un proceso de planeación. Los objetivos se lograrán en la medida que el estado cree las condiciones para lograr la aplicación de sus planes. Es decir que tiene que intervenir.

A esta acción de intervención se le llama gasto público. Según el Glosario de Términos Administrativos de la Presidencia de la República, gasto público es "el total de las erogaciones que efectúan el gobierno federal, estatal y municipal, así como el sector paraestatal a través del conjunto de sus entidades para llevar a cabo sus funciones".

Es decir que el gasto público tiene como función la adquisición de los medios técnicos, materiales y humanos necesarios para que el estado desarrolle sus funciones, ya sean estos en el ámbito de las regulaciones del desarrollo económico o en la producción de bienes y servicios. Por ejemplo, como promotor del desarrollo industrial, el estado mexicano tiene la tarea de crear toda o parte de la infraestructura indispensable para lograrlo: carreteras, comunicaciones, energía, etc., cuando es destinado al sector privado. Cuando se trata de sus empresas, el estado invierte en bienes de capital: edificios, naves industriales, maquinaria, etc., además de lo anotado arriba.

Para promover el desarrollo, el estado tiene que efectuar una serie de gastos en distintos rubros. O como señala Cibotti, es el volumen de recursos monetarios necesarios para adquirir los recursos físicos utilizables para estas acciones.

Así, el gasto público como instrumento de la política económica del gobierno, puede ser utilizado como elemento de análisis para determinar el alcance de la actividad económica y la participación del estado en la sociedad.

#### 4. EL ESQUEMA DE TRABAJO

A partir del planteamiento del problema y de las consideraciones antes abordadas, concluimos que el primer elemento a retomar en el capítulo I fuera el estado. En él tratamos de definir el origen histórico del estado mexicano, los acontecimientos políticos y sociales que se sucedieron, y el camino que tomó para su consolidación final. La revolución, el período caudillista, el maximato y el cardenismo, son las etapas que siguió el estado para conseguir lo último. Al ir desarrollando brevemente cada etapa, se señalan los elementos que proporcionaron cada una para que el estado lograra su objetivo.

En el capítulo II se busca situar con precisión el origen formal del estado, el proyecto de sociedad que propone y el papel que desempeñará en adelante, como ente rector de la sociedad en todos sus ámbitos: el político, el económico y el social.

Aquí se establece que fue la constitución del 17 quien sentó las bases jurídicas, sociales y económicas del estado, y la que determinó el proyecto capitalista de nación para México, así como el por qué de éste.

Sabemos, por otra parte, que toda revolución además de generar cambios, provoca destrucción. La revolución mexicana no fue distinta a las demás en ese sentido. En el capítulo III se elabora una evaluación de la condición que guardaba la economía y la administración pública tras la revolución, para luego empezar

a describir los pasos que se fueron dando con el fin de lograr la reconstrucción, su organización y cómo se llevó a cabo esto.

El capítulo IV entra de lleno al análisis en sí misma de la administración pública del período, relacionándola con el problema de la modernidad y la modernización. Se detallan cada uno de estos elementos, y se establece como fue que se llevaron a cabo las medidas de modernización a través del breve análisis de algunos instrumentos de política económica, con información estadística que nos indica dicha evolución.

Hasta aquí se ha señalado como las medidas de modernización responden a diversos procesos. Uno de ellos, es el modelo económico que se ha establecido para el desarrollo social. Durante los años veinte y treinta, el modelo ha seguir fue la productividad agraria. El capítulo V estudia con cierto énfasis este planteamiento, y además de describir el modelo señala los considerandos del caso, a través de los cuales llegamos a concluir que ese era el modelo que se estaba impulsando. Al mismo tiempo, se establece como el plan sexenal fue el instrumento con el cual se formalizó dicho proyecto.

Por otra parte y en el mismo capítulo, se hace un seguimiento de como la administración pública se fue adecuando al modelo de desarrollo, desde el momento mismo que se perfilaba como tal, y hasta que se formalizó finalmente en un plan general de política económica.

En el último apartado se plantean una serie de conclusiones surgidas de la investigación y como consecuencia de ella, en relación con las hipótesis que dieron origen a la investigación misma.

El período 1920-1940 representa para la administración pública, un momento de gran actividad y quizá el de mayor dinamismo en su crecimiento. Definir por qué fue así, es uno de los objetivos del presente trabajo.



## CAPITULO I. FORMACION Y CONSOLIDACION DEL NUEVO ESTADO

Hoy día pocos pueden negar la gran importancia que ha tenido la actividad del estado mexicano en la economía, sobre todo en los primeros veinte años de su vida, si consideramos el año de 1917 como el de su surgimiento formal.

La administración pública en este contexto se torna vital, pues es, al fin y al cabo, los brazos del estado. Es a través de ésta que logra expresarse y actuar en la sociedad y por ende, en la economía.

Así, conocer el origen histórico y la situación político social del estado mexicano, es muy importante para comprender la relación entre estado y administración, desarrollo y crecimiento de la última y la situación económica del país, para el período 1920-1940.

### 1.1 EL ESTADO MEXICANO Y SU ADMINISTRACION

La revolución iniciada en 1910 termina destruyendo a todo un estado, el liberal oligárquico, que se sostuvo durante sus últimos años de vida sobre los hombros del General Porfirio Díaz. Este fue efectivamente un estado capitalista que aunque de corta duración vivió en su organización económica, productiva y pública las dos etapas del capitalismo; la del libre cambio y libre competencia (con Juárez y los liberales tras la restauración de

la república), y la monopólica e imperialista (con Díaz hasta su derrocamiento).<sup>2</sup>

La restauración del capitalismo estuvo en el fondo del constitucionalismo carrancista y del grupo revolucionario que saldría triunfante del movimiento armado. La tarea que se presentaba ante éstos era colosal: había que reconstruir el país y al estado mismo; el resultado fue un país diferente y un nuevo estado; el segundo estado nacional mexicano, que surgiría formalmente con la constitución de 1917 y que a partir de entonces iniciaría un arduo, largo y en ocasiones un azaroso

-----

<sup>2</sup>/ El liberalismo fue en sus inicios, una corriente de pensamiento fruto del desplome de la sociedad feudal, y que (según palabras de Francisco López Cámara en Origen y evolución del liberalismo europeo, pag. 14) inundaría todo el espíritu moderno. Con su posterior desarrollo terminó convirtiéndose en la ideología del capitalismo. Se forjó al mismo tiempo que se fueron dando las condiciones para la dominación burguesa. Cuando éstas llegaron, el capitalismo instituyó y universalizó en Europa primero y en el resto del mundo después, los valores que preconizaba su ideología y que se sintetizan como un devolver al individuo su supremacía en el seno de la naturaleza y la sociedad, la libertad del individuo, la propiedad privada y los derechos civiles. En el desarrollo capitalista, el liberalismo tendrá una expresión económica, que en su segunda etapa fue denominado liberalismo clásico. Es decir "el liberalismo de la época de la competencia, librecambista, antiabsolutista, demócrata formal, etcétera". (Ibid., pag. 48). Fue este capitalismo de libre cambio y libre competencia, que los liberales mexicanos del siglo pasado buscaron instalar en el país. Por libre cambio deberemos entender una forma constante de relación entre los productores privados que se encuentran en el mercado en donde intercambian libremente sus mercancías. Este "mercado libre" estará regido por el principio de "máximo provecho individual". Por libre competencia deberemos entender la "Lucha entre los productores privados de mercancías por obtener las más favorables condiciones de producción y venta de las mercancías", dentro del marco que brinda el libre mercado. (Borizov, Zhamin Macarova, Diccionario de economía política marxista, pag. 34).

camino en busca de su consolidación política.

Y en medio de este desarrollo histórico, el desenvolvimiento de la administración pública fue en paralelo. La administración pública del estado liberal oligárquico no murió del todo con él, sirvió de base al gobierno maderista y al del usurpador Huerta, para terminar convirtiéndose en el cimiento de la administración pública del nuevo estado nacional.

Es cierto que, como sostiene Juan Felipe Leal,<sup>2</sup> "las mudanzas" provocadas por la revolución se forjaron sobre viejas estructuras económicas y en muchos sentidos sociales abundaríamos nosotros, que aun gravitaban sobre la vida política nacional. Ese fue también, sin duda, el caso de la administración pública, que pronto devendría en la formación de un órgano de gobierno para el nuevo estado nacional.

Los años de la década de los veinte y primeros de los treinta, son los años de la construcción del nuevo capitalismo, tarea que estaría a cargo del Estado y por ende de su administración. Aquél, reelaborando las relaciones de poder en la sociedad y creando la nueva política económica; ésta, llevando a efecto en la realidad social concreta sus objetivos y metas. Todo con un gran objetivo final: reimplantar y fomentar las relaciones sociales de producción capitalistas.

---

<sup>2</sup>/ Leal, Juan Felipe, La Burguesía y el estado mexicano, pag. 179

Esta relación dialéctica que para muchos es extraña, no lo es tanto considerando que en la práctica, la administración pública es el instrumento con que el Estado se hace presente en la sociedad. "El fundamento social y político de la Administración Pública es la separación del Estado y la sociedad; separación de la que brota una necesaria intermediación de las clases y de la administración pública. La Administración Pública existe en el modo de producción capitalista, por cuanto existe, como condición histórica específica, el divorcio entre el estado y la sociedad; existe por cuanto tiene la función de mediar entre ambos e, individualizando en la sociedad la universalidad del Estado, actuar como delegación de éste en aquélla".<sup>3</sup>

## 1.2. RUMBO AL NUEVO ESTADO

Efectivamente, las dos grandes tareas del grupo sonorenses (Obregón, Calles, Adolfo De La Huerta...), al salir triunfante del conflicto armado fue primero, consolidar su poder político

---

<sup>3</sup>/ Guerrero, Omar, La administración pública del estado capitalista, pag. 107

que devendrá automáticamente en poder público,<sup>4</sup> y luego iniciar la reconstrucción económica. Así, en ese orden, ya que sin la paz que conlleva la consolidación del poder público, no se puede

-----

<sup>4</sup>/ La definición de poder y más aún de poder político, es una de las cuestiones que se encuentran en el centro del debate de la ciencia política actual. Aun los marxistas han tenido que construir este concepto al no haberlo hecho Carlos Marx o V.I. Lenin. Lo han hecho, desde luego, a partir de las consideraciones teóricas elaboradas por los creadores del materialismo dialéctico y su desarrollo. Nosotros partiremos para ello de definir el hecho político, para terminar con el concepto de poder y entender la naturaleza del poder público. En una sociedad dividida en clases, la lucha entre éstas es irreconciliable. El medio en el que se desenvuelve tal lucha es la política. En este sentido Nicos Poulantzas cita a Lenin: "No basta decir que la lucha de clases no llega a ser una verdadera lucha, consecuentemente, desplegada, sino el día en que abarca el dominio de la política..." (Poder político y clases sociales en el estado capitalista, pag. 41). Pero la especificidad y objetivo último de la lucha política es el poder del Estado. Otra vez Lenin citado por Poulantzas: "...la lucha de clases no se convierte en una lucha totalmente desplegada del conjunto de la nación más que el día en que no sólo abarca la política sino que se dirige al dominio de lo esencial: la estructura del poder del Estado", (Ibid., pag. 41). De ahí que algunos concluyan como Claude Heller (en Poder política y estado, pag. 9), que la política es finalmente la lucha por el poder. Así, Poulantzas elabora un concepto de política: "esta tiene por objeto el momento actual, produce las transformaciones -o quizá la conservación- de la unidad de una formación, pero en la única medida exacta en que tiene por blanco, por "objetivo" estratégico específico, las estructuras políticas del Estado". (Poulantzas, Nicos, Op. Cit., pag. 41). Es decir, al fin y al cabo, el poder del estado. Así, el poder es el objetivo cúspide de la lucha de clases. El poder político es la condición sine quanon para que una clase social domine a su antagonista. Aquí entramos finalmente al concepto de poder: dice poulantzas; "Se designará por poder la capacidad de una clase social para realizar sus intereses objetivos específicos". (Ibid., pag. 124). Claude Heller por su parte, retomando el anterior concepto de poder, da una nueva definición pero complementándola con la definición de poder que da Max Weber: "Poder es la probabilidad de que cierta orden de contenido específico sea obedecida por cierto grupo". (Citado por Poulantzas Ibid. pag. 125).

emprender con éxito ningún proyecto de desarrollo.

El camino seguido por aquellos para conseguir tal objetivo, significó grandes cambios e innovaciones en las relaciones de poder que le dieron un cariz muy peculiar al nuevo estado

-----

Así el concepto propuesto por Heller queda integrado de la siguiente forma: "El poder es la capacidad de una clase o grupo social para realizar sus intereses y objetivos específicos participando directa o indirectamente en los centros de decisiones y de implementación de las mismas, que afectan a la sociedad entera, asegurando de esta manera que una orden o decisión de contenido específico sea obedecida también por un grupo determinado de la sociedad". (Heller Op. Cit., pag. 11).

Podemos concluir que la relación última que establece el poder político es una relación de dominio y subordinación. El poder es en ese orden de cosas la capacidad de una clase social para ejercer su dominio de clase. El problema es finalmente como se ejerce ese dominio. De qué método o estructuras se vale para ejercer su poder. Es evidente, a partir de las consideraciones señaladas, que el estado y sus estructuras político-administrativas son el medio del poder político. Las estructuras político-administrativas del estado son el instrumento de su dominio de clase o el medio de la realización de sus intereses, fin último de su dominio de clase. Cuando hablamos de dominio de clase, estamos hablando de la circunstancia en que un grupo o clase social ejerce el mando de las estructuras políticas (y en ese sentido de poder), del estado, cuando ha logrado centralizar el poder en sus manos. Es a esto a lo que nos referíamos cuando señalamos que el grupo sonorense tenía la tarea de consolidar su poder político, pues si bien había vencido militarmente, había muchos grupos e intereses dispersos que le disputaban el poder.

Ahora bien, el paso de poder político a poder público parece obvio, en virtud de que lo público está referido al espacio político y social que ocupa el Estado. Cuando un grupo como el sonorense toma el poder político consolidado o no, está tomando las riendas de poder del estado y en esa medida, hace posible la realización de sus intereses de grupo y de clase. Esto lo logra en virtud de que su poder político lo expresa en políticas estatales de organización, convivencia y desarrollo, transformándose el poder político en poder público. Ambos son finalmente, expresiones del estado y su utilización como instrumento de dominación. "El poder está, entonces, constituido por el conjunto de instituciones relacionadas con la autoridad, es decir, a la dominación de unos individuos sobre el resto de la sociedad". (Ibid., pag. 15).

capitalista<sup>o</sup> mexicano.

Hacia 1915 -sostiene Javier Garciadiego-,<sup>4</sup> el grupo constitucionalista era el vencedor político militar de la revolución. Los ejércitos populares de Villa y Zapata estaban en plena retirada militar; aquel viajando al norte, y éste encerrándose en Morelos. Políticamente carecieron siempre de un proyecto de nación que propusiera una forma de gobierno alterno y un proyecto de desarrollo económico consecuente. Su enfoque estaba dirigido esencialmente a satisfacer las demandas de sus pueblos, olvidándose de pactar alianzas con otros grupos radicales y entre ellos mismos (entre los obreros y los campesinos).

Esto no significa que estuvieran derrotados, pues aunque vencidos militarmente, significaban una fuerza opositora agresiva, latente y real que ponía en peligro el desarrollo del nuevo orden.

Por otra parte, los constitucionalistas no obstante ser los vencedores, requerían de un importante margen de legitimidad que los pusiera incuestionablemente a la cabeza del poder político y

---

<sup>o</sup>/ "...este estado no es otra cosa más que la forma de organización que los burgueses se dan por necesidad para garantizar recíprocamente su propiedad y sus intereses..." (Marx, C. y F. Engels, La Ideología alemana, pag. 112).

"según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del "orden" que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases". (Lenin V.I. El estado y la revolución, pag. 9).

<sup>4</sup>/ Garciadiego Dantán, Javier, El estado moderno y la revolución mexicana, pag. 89.

de la construcción del nuevo Estado.<sup>7</sup>

Estaban dados pues, los elementos que forjarían las nuevas relaciones de poder político.

-----

7/ La legitimidad es uno de los principios político-jurídicos en los que se sostiene todo sistema político o mejor aún, toda clase o grupo social dominante, justificando de tal suerte su dominio de clase.

Si atendemos a su raíz latina (legitimus), lo que es legítimo es conforme a las leyes. De esta suerte un gobierno que se sustenta en las leyes es legítimo. Sin embargo, la legitimidad no sólo surge de las leyes. Sus formas y fuentes pueden ser múltiples. Al respecto sostiene Alan Wolfe que la inserción de la democracia en el liberalismo burgués, "proclama la importancia de la legitimación de algún tipo de participación popular y de alguna igualdad en los logros (de dicha participación)". (Wolfe, Alan, Los límites de la legitimidad; contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo, pag. 25).

La democracia liberal, aunque burguesa, se convierte así en fuente de legitimidad política y electoral, en tanto que le concede derechos políticos y económicos de "igualdad" y "participación" a las clases dominadas. (Ibid., pag. 24).

Por otra parte Claude Heller señala que la "legitimidad constituye un elemento fundamental del poder, en la medida en que el grupo gobernante se considera como poder legítimo, justificándolo por medio de mecanismos constitucionales o interpretaciones que se hacen sobre la política; (...) Las concepciones diversas y contradictorias sobre la legitimidad reflejan y expresan los intereses de las fuerzas sociales que las desarrollan". (Heller Claude, Op. Cit., pag. 13)

Ahora bien, ser legítimo no necesariamente implica reconocimiento de toda la sociedad. Tal vez de una parte de ella o de grupos sociales específicos.

El consenso entonces alcanza una importancia vital, entendido como consentimiento general y unánime. En ese sentido, el poder político alcanzado por los sonorenses, no sólo necesitaba de legitimidad sino también de un elevado grado de aceptabilidad y reconocimiento del pueblo mexicano en armas y del que no lo estaba, se requería pues, de consenso. Marcos Kaplan define el consenso de la siguiente forma: "es el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de estado o de un gobierno determinado". (Kaplan, Marcos, Estado y sociedad, pag. 209).



## Formación y Consolidación del Nuevo Estado

La necesidad de legitimación lleva a los constitucionalistas (Obregón entre los más activos), a establecer una serie de alianzas y concesiones que los llevarán a la victoria. Pero era una dinámica política en donde como respuesta a las alianzas "...el nuevo tipo de acuerdo ya no era para dejar de conceder sino para seguir concediendo".<sup>9</sup> Este camino los lleva a incorporar a su proyecto político todas aquellas reivindicaciones por las que el pueblo mexicano se había lanzado a la lucha: sufragio efectivo, no reelección, dotación de tierra, reivindicación nacional sobre los recursos nacionales, educación gratuita y obligatoria, derechos sociales y políticos de agremiación, reunión, manifestación y difusión libre de las ideas.<sup>7</sup> Todo esto se cristalizaría en la constitución del 17, creándole al Estado, desde sus inicios, un amplia base de legitimidad y consenso.

Los constitucionalistas lograron encausar a su favor el impulso popular generado por este proyecto. Los artículos 27 y 123 constitucionales se comprometieron a llevar al campo de la realidad las tan mencionadas demandas. El 123 fue en esencia una oferta de alianza al movimiento obrero, mientras que el 27 en dos de sus párrafos iniciales, le garantizan tierra y agua al campesino y a sus comunidades. Estas dos fueron ofertas de las cuales no tardarían en obtener frutos carrancistas y obregonistas, aunque finalmente no cumplieran en gran medida con

-----  
<sup>9</sup>/ González Casanova, Pablo, El primer gobierno constitucional (1917-1920), pag. 93.

<sup>7</sup>. José Paoli, Francisco, Estado y sociedad en México, pag. 32.

lo pactado.

La nueva coalición política quedó integrada por la burocracia político militar, la pequeña burocracia rural, las capas medias urbanas, los pequeños y medianos comerciantes e industriales y los trabajadores de la ciudad y el campo.<sup>10</sup> Esta alianza Carranza obregonista--sectores populares, selló en la constitución del 17 un nuevo pacto social<sup>11</sup> sentando las bases orgánicas del segundo estado nacional mexicano.

### 1.3 SE INICIA EL CAMINO DE LA CONSOLIDACION

Con lo anterior se había dado el primer paso hacia la consolidación del poder público. El siguiente era la pacificación total del país. Aunque Carranza intentará dar serios pasos en este sentido, paradójicamente terminará dejando al país en medio de otra gran crisis política. La muerte de Carranza sellaría el final del primer gobierno de la constitución.

---

<sup>10</sup>/ Leal, Juan Felipe, Op. Cit., pag. 179.

<sup>11</sup>/ El pacto social es uno de los conceptos fundamentales creados por Jean Jacques Rousseau en el "Contrato Social", obra en la que se asientan las bases de la construcción del estado moderno.

El fundamento de éste --sostiene--, es un pacto en el que cada individuo enajena su libertad, sometiéndose con este acto, a la voluntad general, en virtud de las cláusulas que dan origen a dicho pacto. "La persona pública que así se constituye, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad... y hoy el de República o cuerpo político, el cual es denominado Estado..." (Rousseau, Jean Jacques, El contrato social, pag. 43.

El año de 1920 será el inicio del gran empuje hacia el capitalismo. Fue durante el breve interinato de Adolfo De La Huerta en que se fija el afianzamiento del poder público. Durante su gobierno, De La Huerta promovió intensamente la pacificación del país, al mismo tiempo que daba los primeros pasos en la reorganización del aparato público, el cual haría posible llevar a efecto el proyecto capitalista de nación de nuevo tipo, sustentado en modernas "bases sociopolíticas" de poder únicas en el país,<sup>12</sup> en las cuales los grupos populares serían los actores fundamentales. Los artifices de dicha obra fueron los sonorenses. Pero fue gracias a aquellos que lograron vencer a Carranza y a su proyecto, del cual estaban ausentes paradójicamente los trabajadores.

Tras la muerte de Carranza, De La Huerta tomaría la presidencia en forma interina del primero de junio al treinta de noviembre de 1920, al ser investido legalmente por la Cámara de Diputados. Se encontró así ante un país convulsionado por la violencia revolucionaria, una economía resquebrajada y un aparato público semiparalizado, dado que los sucesivos gobiernos de la revolución tuvieron que erogar enormes sumas de dinero para solventar la guerra. No había recursos para financiar el desarrollo. Era claro que para iniciar éste, había que acabar con la inestabilidad provocada por la guerra. De La Huerta se dio a la tarea de pacificar el país. Se inició, para ello, una vasta política de conciliación de intereses y de grupos que pululaban por todo el

-----  
<sup>12</sup>/ Garcíadiego Dantán, Javier, Op. Cit., pag. 107.

país. Fue ahora que el proceso legitimador llevado a cabo por los sonorenses empezaba a rendir sus frutos: tras la rebelión de Agua Prieta que enfrentó a Carranza con Obregón y los obregonistas, muchas de las fuerzas irregulares se sumaron a los últimos. Entre ellos el guardián de la Huasteca petrolera Manuel Peláez, los zapatistas de Genovevo de la O, y los agraristas de Saturnino Cedillo.

Quedaban, sin embargo, gentes como Francisco Villa y Felix Díaz. Con el primero, De La Huerta utilizó el convencimiento y la diplomacia; con el segundo, la guerra.

En lo sindical apoyó a los trabajadores, e incidió para que éstos salieran triunfantes de sus huelgas, mientras que sus relaciones con casi la totalidad de los gobiernos de los estados federados se caracterizaba por un cierto respeto condicionado a la situación política del momento. "Con la política de conciliación de Adolfo De La Huerta los sonorenses o aguaprietistas lograron prácticamente terminar con el estado de guerra que persistía en México desde 1913. La política interna resultó de lo más exitosa".<sup>12</sup>

El interinato de De La Huerta resultó ser un periodo de transición, durante el cual la paz tan deseada se logró en gran medida, y el proceso de la consolidación política sentó sus reales. Así, de entrada a su arribo a la Presidencia de la

---

<sup>12</sup>/ Matute, Alvaro, El último caudillo y el proceso de institucionalización, pag. 117.

República a finales del mismo año, Obregón se encontró en la posibilidad de cambiar el rumbo de la aplicación de los recursos estatales, sobre todo para construir las bases estructurales del desarrollo capitalista mexicano. Tarea en la que se empeñaría la nueva administración pública. La modernidad administrativa estaba en marcha, y ahora sólo le quedaba modernizarse, mientras que la modernidad política estaba por cumplirse.

Ahora bien, es cierto que los sonorenses habían intentado la pacificación del país con excelentes resultados, pero la lucha por el poder no había terminado. Ahora, el conflicto sería entre ellos. Aunque resultado de un proceso, se iniciaba un nuevo período en el desarrollo formativo del estado mexicano, al cual se le denominó etapa caudillista.

El caudillismo es el término con que se conoce al período que va de 1917 a 1929. Es un fenómeno social, en el que el cuadillo (líder carismático y militar las más de las veces) es el factor político y de poder predominante. Durante este período De La Huerta, Obregón y Calles, se instalaron como las figuras político militares (caudillistas) más destacadas. "Detrás se encontraban los jefes militares y algunos civiles con poder local, que mantuvieron un considerable grado de autonomía, que a la vez constituían la principal base de poder de los dirigentes nacionales".<sup>14</sup>

-----

<sup>14</sup>/ Meyer, Lorenzo, "El primer tramo del camino", pag. 1187.

## Formación y Consolidación del Nuevo Estado

De tal suerte, los años veinte se caracterizaron por una lucha constante entre los caudillos y sus fuerzas militares. Era una lucha cíclica que se daba cada cuatro años al momento de elegir al nuevo gobierno como mandato constitucional y del cual surgía un vencedor. Pero finalmente el hecho esencial, es que el gobierno surgido de dicho proceso se legitimaba en la fuerza de las armas.

La causa final fue la dispersión cabal del poder que existía en el país, y que constituía la barrera más fuerte que detenía el camino del Estado hacia su consolidación.

De ahí que este proceso implicara otro: el tránsito hacia la creación de instituciones políticas y legales que garantizaran la transición pacífica del poder, y se pudiera dar así, un gran empuje al proceso económico y social de recuperación iniciado ya desde 1921. Mientras no sucediera lo primero, el Estado no podría consolidarse y generar condiciones propicias para el desarrollo de la burguesía. Dicha consolidación conllevaba en el fondo la formación de una administración pública fuerte y ampliada que estableciera en el ámbito de la realidad concreta su dominio de clase.

Así, la centralización del poder político será la condición primordial para lograr la estabilidad político-social del país y el primer paso para lograr la tan deseada consolidación del Estado. El instrumento fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

La muerte de Obregón cuando había logrado la reelección hacia 1928, hizo entrar al país en una nueva crisis política en la lucha por el poder. El problema era que no se trataba de una lucha entre partidos, sino una lucha entre caudillos militares. El presidente Calles se enfrentaba así -sostiene Luis Javier Garrido,<sup>10</sup> a un grave problema: elegir a un caudillo revolucionario con los méritos necesarios para que lo sucediera, buscar la reelección, o buscar un mecanismo institucional que le permitiera la transición pacífica del poder.

Calles se inclinó por la tercera opción y anunció a la "familia revolucionaria" en su último informe de gobierno, la necesidad que había de acabar con las luchas cíclicas en que se enfrascaban los caudillos y que retrasaban el desarrollo de México. Pero esto se lograría en la medida en que se creara un mecanismo de carácter político, en el cual estuvieran integrados todos aquellos grupos que se reclamaban de la revolución y al cual se disciplinarían.

Al crear de esta suerte un partido de carácter nacional, se constituiría un "frente revolucionario" que atajara los intentos contrarrevolucionarios de la reacción (la oposición), y que permitiera a México alcanzar el ejercicio de la democracia por tantos anhelada. Así se olvidarían y relegarían los gobiernos de hombres armados (caudillos) y se alcanzaría el gobierno de leyes

---

<sup>10</sup>/ Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, pag. 65.

e instituciones.<sup>16</sup>

Este proyecto político era el único que se presentaba como más variable para la consolidación del aparato estatal posrevolucionario y para implantar el modelo de desarrollo capitalista que los callistas impulsaban.

De cualquier modo, el PNR nace como una necesidad de centralizar el poder y acabar con los continuos desórdenes y desobediencias al centro. Nació a través de una coalición entre los jefes y caciques militares, numerosos partidos políticos regionales y las asociaciones obreras y campesinas subordinados a ellos. El PNR era pues, el instrumento ideal para controlar y gobernar a todo el país.

La muerte de Obregón y la falta evidente de caudillos de la talla de éste, pusieron a Calles a la cabeza de los revolucionarios. Era sin duda el jefe máximo de la revolución y por ende, el jefe máximo dentro y fuera del partido. Esta nueva relación forjará un nuevo período, ahora entre caudillismo e institucionalidad, denominado "maximato".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>/ Ibid., pp. 65-67

<sup>17</sup>/ Pablo González Casanova señala que esta forma de poder: "Estuvo por encima de los presidentes. En el ejercicio de su fuerza empleó la necesaria ambigüedad en las formas para que operaran otras instancias, como el Congreso o el presidente. Pero su comportamiento fue inequívoco ante cualquier fuerza real que se opusiera al sistema naciente y al poder que lo respaldaba". Citado por Fco. José Paoli, Op. Cit., pag. 34.



En él estaban mezcladas ambas formas: caudillismo y presidencialismo. El primero porque la jefatura máxima seguía fundada en las formas caudillistas de relación política y la segunda, porque se iniciaba la transición legal del poder presidencial, al ser investido como presidente provisional de la república Don Emilio Portes Gil, por el Honorable Congreso de la Unión, constituido en Colegio Electoral el 28 de septiembre de 1928, y debido a la postulación de Cárdenas a la Presidencia de la República por el partido. Lo importante es que el nuevo orden estaría legitimado por los procesos electorales. El Estado mexicano estaba por entrar de lleno a la modernidad política.

La cuestión del momento es que el verdadero detentador del poder político era el General Plutarco Elías Calles. Era el hombre fuerte de la nación, al que se subordinaron de grado o por fuerza los presidentes que se sucedieron en el puesto de 1928 a 1934. Era una relación en la que el partido estaba por sobre el ejecutivo. Se puede decir entonces que al ser el "jefe máximo" de la revolución y el partido, Calles resultaba ser el "estadista tras el trono".<sup>18</sup>

El primero de mayo de 1933, siendo Secretario de Gobernación el General Lázaro Cárdenas fue postulado a la presidencia de la república por el PNR, y a propuesta de las Ligas de Comunidades Agrarias de San Luis Potosí, Tamaulipas, Estado de México, Chihuahua y Tlaxcala, con el apoyo posterior de la Liga Nacional

-----

<sup>18</sup>. Rodríguez Araujo, Octavio, Callismo y Maximato, pag. 58.

Campesina Ursulo Galván (LNCUB).

Desde luego que su candidatura fue apoyada por el General Calles, pues, si bien el General Cárdenas no era un revolucionario de gran prestigio, siempre había manifestado lealtad al "jefe máximo". Sin embargo, Cárdenas era de los hombres de la revolución que creían en los postulados revolucionarios de justicia social para los obreros y campesinos de México. Así, pronto echaría a andar un profundo programa de reformas en favor de aquéllos.

Esta postura no era gratuita, pues estaba sostenida en el "Plan Sexenal" que le sirvió de plataforma política para la lucha electoral, y en el cual el callismo se expresó ampliamente. No obstante esto, dicha política distaba de ser el proyecto político del callismo. Mas por el contrario, éste había venido sufriendo un desplazamiento ideológico de derechización que no implicaba dejar de lado en el discurso, su origen revolucionario y de defensa de las clases desheredadas.

Al tomar el poder Cárdenas, ambos proyectos se enfrentaron, llevando al país hacia una nueva crisis política de la cual saldría triunfante este último. Su éxito se fundó en el amplio apoyo que las diversas fuerzas democráticas del país (obreros, campesinos, sectores medios de la población...), le brindaron.

1934 y 1935, fueron años de numerosas huelgas efectuadas por los obreros mexicanos, quienes encontraron un apoyo muy importante en el gobierno cardenista, el cual asumió un papel arbitral en la

lucha protagonizada por los factores de la producción; obreros y empresarios. Esto provocó la reacción del jefe máximo, que en una declaración pública acusó al "movimiento obrero de agitación pernicioso y subversión irresponsable contra las instituciones", expresando amenazas veladas contra Cárdenas.<sup>17</sup>

La respuesta obrera fue inmediata; a pesar de su dispersión, pronto forman el Comité de Defensa Proletaria (1915), encaminado en principio a defender los logros democráticos del movimiento obrero. Mientras, Cárdenas declaraba su apoyo abierto a la lucha obrera, "afirmando que haría respetar la Constitución y mantendría el orden dentro de la ley, sin importarle cuáles fueran los peligros de su conducta".<sup>20</sup>

Cárdenas se deslindaba así de la tutela callista, estableciendo la independencia y legitimidad de su gobierno.

En respuesta, Calles sigue presionando al gobierno a través de declaraciones que hacía a los medios de difusión. Eran pronunciamientos velados contra la política obrera de Cárdenas y que eran apoyados por amplios sectores políticos y, principalmente, por un importante grupo burgués que veía amenazado sus intereses. Al mismo tiempo desplegaron una importante campaña de desprestigio, en el cual la punta de lanza fue la supuesta política anticlerical del gobierno, a la cabeza de la cual se encontraba el callista Tomás Garrido Canaval

-----  
<sup>17</sup>/ Casanova Alvarez, Francisco, "El Cardenismo", pag. 190.

<sup>20</sup>/ Ibid., pag. 191.

secretario de agricultura, y sus "camisas rojas".<sup>21</sup> Finalmente la abierta oposición callista manifestada hacia 1935, provocaría que el presidente Cárdenas tomara medidas radicales contra ellos. el 14 de diciembre, al ser desaforados salieron del Senado cinco callistas; el 16. la Cámara de Senadores decide la desaparición de los poderes locales en los estados de Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora, lo cual terminará con la destitución de sus respectivos gobernadores. Por otra parte, son destituidos prominentes oficiales militares callistas. Sin embargo las hostilidades callistas continuaron, hasta que en abril del año siguiente Cárdenas decide expulsar del país al General Calles, acompañado de algunos de sus colaboradores; Luis L. León, Melchor Ortega y Luis N. Morones.<sup>22</sup> La tarea inmediata fue la de depurar al gobierno y al partido de los elementos leales al Gral. Plutarco Elías Calles.

Se daba fin de tal suerte a la era del "maximato", quedando todo el poder político en manos del presidente, que a su vez surgía como el líder incuestionable del partido.

Sin duda. la derrota callistas radicó en la unión de las fuerzas democráticas ya mencionadas y, sobre todo, a que Cárdenas supo asimilárselas a través de profundas reformas económico sociales que debilitaron la posición de Calles, y que estaban encaminadas

-----  
<sup>21/</sup> Al respecto ver Shulgovski Anatoli, México en la encrucijada de su historia, pp. 93-97.

<sup>22/</sup> Este proceso es brevemente detallado por Gonzalo Martínez Corbalá en "El rompimiento Calles Cárdenas" Revista Proceso No. , recopilado como El fin del maximato, en Cien años de lucha de clases en México, pag. 129.

a mejorar los niveles de vida y bienestar de los campesinos y obreros mexicanos.

El apoyo de estos fue fundamental no obstante su dispersa organización gremial. Para esos años, ya existían grandes sindicatos nacionales de industria, pero no una gran central democrática que los aglutinara.<sup>23</sup> Es cierto que la Confederación Regional de Obreros de México (CROM) ya existía desde 1918, pero desde entonces vinculó su destino al del caudillo Obregón, hasta que hacia 1931 sufre una grave escisión, llevando con ello al movimiento obrero a una marcada fragmentación.

La política obrera de Cárdenas y la insurgencia obrera al inicio de su mandato, significaron un importante impulso a la reorganización del movimiento obrero que desembocaría en la formación de grandes centrales obreras y que serían a la postre el sustento legitimador de Cárdenas.

Así surgen grandes centrales como la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCH) en 1933, y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) hacia 1936, como producto final del Comité de Defensa Proletaria.

El mismo proceso sufren los campesinos en su organización. En 1933 se funda la Confederación Campesina Mexicana, y en agosto de 1938 la organización cimera campesina de la época: la

-----  
<sup>23</sup>/ Ver al respecto, Leal, Juan Felipe, Agrupaciones y burocracias sindicales en México 1906-1938, pag. 213.

Confederación Nacional Campesina (CNC).

La situación política había cambiado y la correlación de fuerzas se modificó en beneficio de la institución presidencial. El PNR había cumplido su tarea de centralizar el poder político, llevándolo finalmente a manos del presidente de la república, convirtiéndose en valioso instrumento para la institucionalización de la vida política.

#### 1.4 LAS CLASES SOCIALES Y LA CONSOLIDACION DEL ESTADO

No obstante lo señalado páginas arriba, la insurgencia proletaria y campesina tenía que ser controlada y dirigida por el poder central, para evitar su radicalización y que al mismo tiempo sirviera como sustento de poder y legitimidad del Estado. Para entonces la fuerza del Partido Nacional Revolucionario estaba en el aparato estatal y los caciques revolucionarios (funcionarios y militares), es decir, estaba en las viejas relaciones de poder caudillista. La nueva situación lo volvía obsoleto e "...incapaz de responder a las necesidades del proyecto cardenista y de la nueva política estatal..."<sup>24</sup>, no obstante haber sido uno de los instrumentos que llevaron el país a la modernidad política.

---

<sup>24</sup>/ Garrido, Luis Javier, Op. Cit., pag. 235.

## Formación y Consolidación del Nuevo Estado

Para entonces la modernización de la vida política nacional era urgente. El medio para lograrlo fue la transición del PNR en un amplio frente de masas, pero perfectamente definidas en sectores de partido.

En marzo de 1938 el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), constituido por cuatro sectores: el sector obrero, el campesino, el popular y el sector militar.

Este encuadramiento significó la subordinación política plena al poder presidencial, no sólo de los campesinos y de los obreros sino también del ejército. Los militares se sujetarían en lo sucesivo al juego institucional por el poder dentro del organismo político. Este se volvió el centro de las alianzas de las nuevas fuerzas políticas con el Estado, otorgándole al partido oficial una "fuerza popular" que jamás antes había tenido, y que legitimaba ampliamente la política gubernamental.<sup>2\*</sup>

Esta corporativización que significó la integración organizada de los diversos sectores de la población al partido y por ende al Estado, devino en el control político de aquellos por éste. Desde ahora, ya no sería la fuerza legalizada el único medio de control estatal.

-----  
<sup>2\*</sup>/ Ibid., pag. 298.

El resultado de todo el proceso fue la instauración y consolidación plena de un régimen presidencial prefigurado en la constitución (presidencialismo constitucional como lo denomina Arnaldo Córdova)<sup>26</sup>, fuertemente sustentado y legitimado por un partido de masas con un poder inusitado. Todo el poder estaba en manos del presidente que tenía a su vez un formidable apoyo popular, canalizado por el partido oficial.

Estaban conformados los elementos del presidencialismo a la manera en que lo define Sánchez Ascona: "El presidencialismo en México es un fenómeno que acrecienta desde el punto de vista jurídico, moral y sociológico el poder de decisión del presidente. Se crea un mecanismo adicional y complementario a los que puede ser, de por sí ya una forma no siempre clara y delimitada, la normatividad jurídica que rige el desempeño del poder ejecutivo".<sup>27</sup>

Efectivamente, el ahora enorme poder del presidente le venía ya no sólo de ser el titular del poder ejecutivo, le venía también de las facultades extraordinarias que le otorga la constitución, del apoyo corporativizado de los diversos sectores de la sociedad

---

<sup>26</sup>/ Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, pag.53.

<sup>27</sup>/ Concepto vertido por el autor con motivo de una entrevista, citado por Espinoza, Pablo, "Plantear sólo modernización económica es un grave error". (segunda parte), pag. 33.



y de ser el jefe natural del partido del estado.<sup>22</sup>

Ahora bien, la política agraria y obrera del cardenismo si bien significaba una defensa de estos sectores de la sociedad, no significaba un rechazo, desapego u oposición de los intereses de la burguesía nacional e internacional. Era en el mejor de los casos, la fuente de poder legitimado que ponía al Estado por sobre la sociedad en su conjunto, y que reforzaban su autonomía relativa de la clase que representa: la burguesía.

Cárdenas reconocería explícitamente la existencia de las clases sociales y de la lucha entre ambas, pero no se las planteó como una necesidad de acabar con ellas. Por el contrario, sostenía la necesidad de su existencia. "La política del gobierno -decía-, está dirigida a mantener el equilibrio entre los factores que intervienen en la producción, que son el trabajo y el capital. Para que su equilibrio sea estable, es necesario que repose en una ancha base de justicia social y en un elevado espíritu de

-----

<sup>22</sup>/ Arnaldo Córdova resume en cinco puntos las características del sistema presidencial: "En primer lugar este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; (...) el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; (...) el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses; (...) se mantiene y se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial; (...) 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. Sobre la marcha, casi siempre de modo espontáneo, se ha llegado a organizar una maquinaria política cuyo poder no es posible siquiera imaginar y cuya efectividad se ha demostrado a lo largo de más de treinta años". (Córdova Arnaldo, La formación del poder político en México, pag. 57).

equidad que presida las relaciones obrero-patronales".<sup>29</sup>

El Estado se erigía así, en árbitro y rector del conflicto social y del desarrollo económico respectivamente. El proyecto seguía siendo en esa medida el capitalismo para México, pero con nuevas reglas de juego.

Era vital para ello la organización de la sociedad, pues sólo en esa medida se podría poner en marcha el proyecto. De modo que no sólo era necesaria la organización de los obreros y campesinos, hecho que promovió intensamente Cárdenas, sino que también era necesaria la organización patronal.

El gobierno cardenista se planteó pues, la necesidad de organizar a la iniciativa privada por lo que, para promoverla, expidió mediante decreto en 1936, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria. Dicha ley planteaba que las Cámaras de Industria y Comercio eran instituciones de carácter público y personalidad jurídica, integradas por industriales y comerciantes. (art. 19). Como objetivos tendrían el de representar los intereses generales del comercio y de la industria; fomentar su desarrollo, coadyuvar a la defensa de los intereses particulares de sus asociados, además de ser órgano de colaboración con el Estado para la satisfacción de las necesidades relacionadas con la industria y el comercio nacionales (art. 42).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>/ Citado por Córdova, Arnaldo, Política de masas y capitalismo, pag. 116.

<sup>30</sup>/ Ibid., pag. 119

Así, hablar de socialismo en el cardenismo es incorrecto. Se trataba en el fondo, de completar la consolidación del estado nacional, sin renunciar al proyecto capitalista. La cuestión era como lograrlo, sin que las clases explotadas se pauperizarán más y se convirtieran en foco de insurrección armada. La organización de los factores de la producción, obreros y empresarios, corporativizando a los primeros y logrando la cooperación política y económica de los segundos, fue el camino que se siguió.

En conclusión, podríamos decir que el segundo estado nacional mexicano entró a la modernidad cuando logró la centralización del poder político (PNR), y por consecuencia la institucionalidad de ese poder vía elecciones. En adelante, la legitimidad de los gobiernos posrevolucionarios (a partir de Cárdenas), no estaría en las armas, sino en los procesos electorales.

Esto no significaba sin embargo, su consolidación. Lo anterior sólo se lograría modernizando la vida política nacional. Esa modernización estuvo en la organización bajo la tutela de, y promovida por el Estado, de los diversos sectores de la sociedad y en la corporativización, sobre todo, de algunos de ellos. Gracias al control que el partido comenzó a ejercer en el aspecto político sobre las organizaciones sindicales -concluimos con Luis Javier Garrido-, el estado mexicano posrevolucionario pudo entonces consolidarse definitivamente.<sup>34</sup>

-----  
<sup>34</sup>/ Garrido, Luis Javier, Op. Cit., pag. 297

## CAPITULO II. LA CONSTITUCION DEL 17 Y EL NUEVO ESTADO NACIONAL

La constitución de 1917 fue el crisol de un proyecto político económico (el carrancista), y de muchos ideales y reivindicaciones (como los de los obreros y campesinos mexicanos). Pero también forjó las bases jurídicas de las relaciones político sociales y económicas del nuevo Estado. Marcó, en síntesis, la postura que en adelante tendría el Estado en su actuar en la sociedad y sobre todo, su objetivo central: la reimplantación y posterior consolidación del capitalismo en México.

### 2.1 EL CAPITALISMO PARA MEXICO

Si la consolidación del segundo estado nacional se da hacia finales de la década de los años treinta, es en la constitución de 1917 en la que se funda formalmente desde la perspectiva jurídica y en la cual se crean sus bases orgánicas. Pero no se trata tan sólo de una cuestión de estricto derecho, sino ante todo, del restablecimiento real del capitalismo en México. Efectivamente, no basta con decir que el segundo estado nacional mexicano surge en 1917, y entender con ello que surgió de la nada y se estableció tranquilamente para comenzar a regir. Nada de eso. Lo que hace la constitución de 1917 es proporcionar el sustento jurídico (legitimidad), para dar origen formal a un estado que se encontraba en formación. Ese es justamente el inicio del camino. El Estado emprenderá entonces un largo proceso

de evolución que terminó en su consolidación política plena.

Si es verdad que la revolución destruyó al estado liberal oligárquico, lo hizo con todo y su estructura económica capitalista, sin que llegaran a desaparecer del todo dichas relaciones. Hecho este que no garantizaba su permanencia histórica como proyecto económico para México. Se requería que existiera como proyecto del grupo revolucionario triunfante y sobre todo, que él lo elevara a norma constitucional. Ese grupo fue el sonoreense.

En efecto, al igual que el Estado, el proyecto capitalista para la nación surgió plenamente con su incorporación a la constitución del 17. Eso no significaba, como ya dijimos, su establecimiento inmediato y real, pero era ya parte del nuevo pacto social firmado por los mexicanos, el cual transfería al Estado la responsabilidad de la puesta en marcha y éxito del proyecto.

La reimplantación y fomento de las relaciones capitalistas de producción, junto con la construcción de la infraestructura necesaria para lograr lo primero, quedó en manos del Estado en la forma en que adelante lo veremos.

Y decimos que en el fondo se trató del restablecimiento del capitalismo en el país, porque esa es una de las conclusiones a las que se llegan tras de analizar algunos de sus artículos más importantes, y a la vanguardia de todos el 27.

## 2.2. PROPIEDAD PRIVADA Y CAPITALISMO

Dice el abogado y prominente liberal jalisciense Don Mariano Otero, que son numerosos los elementos que constituyen a las sociedades, pero si lo que buscamos es un principio generador "...un hecho que modifique y comprenda a todos los otros y del que salgan como de un origen común todos los fenómenos sociales que parecen aislados, éste no puede ser otro que la organización de la propiedad". Ella, dice, "constituyó el feudalismo que dominará tantos años a Europa; ella constituyó las aristocracias de la antigüedad, y ella sola ha fundado la democracia".<sup>32</sup>

El 27 va a la vanguardia, porque es justamente el artículo constitucional que establece la propiedad y las relaciones de ésta con el estado y la sociedad misma. Organiza la propiedad en la nueva formación social.<sup>33</sup>

El artículo 28 viene a ser otro gran soporte de un Estado que en lo sucesivo sería el promotor y gestor fundamental del desarrollo del país.

Estos dos artículos confieren un poder ilimitado al Estado a través del cual se dará a la tarea de construir el capitalismo en el país. Se dirá con razón o no, que un estado fuerte no es

-----  
<sup>32</sup>/ Otero, Mariano, Propiedad y clases sociales, 1842, pag. 114.  
<sup>33</sup>/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, 1917

condición indiscutible para la construcción capitalista. La cuestión es que las condiciones político sociales del país así lo exigían. Pero este es un problema que retomaremos más adelante.

En esencia, el art. 27 en el primer párrafo confiere a la Nación la propiedad de todas las tierras y aguas que componen el territorio nacional. Así la propiedad quedaba al arbitrio patrimonial y discrecional del Estado, y del cual emanará un formidable instrumento de poder y negociación. Las conciencias nacionalistas de la revolución, veían así recompensados sus afanes reivindicatorios. Pero luego, en la segunda parte de dicho párrafo señala que la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de sus propiedades a los particulares "constituyendo la propiedad privada".<sup>34</sup> Se estaba proclamando de tal suerte la creación de un estado capitalista al aceptar expresamente la existencia y la necesaria promoción de la propiedad privada, aunada a otros principios de la modernidad capitalista. Se elevaba de tal forma a nivel de norma fundamental el proyecto de nación constitucionalista: "la defensa a ultranza

-----  
<sup>34</sup> Ibid.

Al respecto de la propiedad privada, es pertinente hacer una breve caracterización para comprender su relación con el Estado Capitalista.

La propiedad es para el marxismo la "apropiación de los bienes materiales (instrumentos y resultados de la producción) por los hombres". (Blauberg, I., Diccionario marxista de filosofía, pag. 251). De esta suerte, la propiedad se convierte en el centro del desarrollo social en virtud de que, a partir de ella se establecen las relaciones sociales de producción; es decir, la forma en que los hombres se relacionan para producir.

del principio de la propiedad privada, el proyecto de desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema jurídico de libertades públicas...".<sup>30</sup>

Más adelante, la fracción II del séptimo párrafo nombra representante de la nación al gobierno federal. Con esto se formalizaba el poder sin límites del segundo estado nacional mexicano, el cual tenía ya la facultad constitucional de fundar, promover y desarrollar las relaciones sociales de producción capitalistas. En los hechos de la realidad jurídica el capitalismo había sido restaurado en México. Hecho que estaba garantizado por la derrota de los ejércitos populares como

-----

Así, la forma de propiedad existente en un momento dado dependerá de las características del modo de producción o sistema de producción social en el que está incerta. A lo largo del desarrollo histórico de la sociedad, sólo se han dado dos formas de propiedad: la social y la privada. A diferencia de la primera, en la segunda forma de propiedad, es decir, la privada, los medios de producción pertenecen tan sólo a una parte de la sociedad apareciendo la dominación de esta, sobre el resto de la sociedad. La propiedad colectiva, es decir social, desaparece con la sociedad primitiva, desarrollándose a partir de ahí, la propiedad privada. Se constituyeron sobre la propiedad privada la sociedad esclavista, la feudal y la capitalista. No obstante, ninguna de éstas fue igual a la otra. Estas diversas formas de propiedad privada tuvieron sus características particulares, forjadas a partir de las relaciones de producción y de las condiciones políticas creadas en su alrededor. Así, el estado capitalista se caracteriza por haberse desarrollado sobre la base de la propiedad privada sobre los medios de producción, pero también sobre particulares formas de relación-dominación política entre los hombres. La modernidad, como etapa histórica en que surge el capitalismo, le dota al mismo de dichas relaciones políticas, entre ellas la libertad individual del hombre, la libertad de creencias, la sociedad civil, el derecho como regulador de la vida social, etc.

<sup>30</sup>/ Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México, pag. 31.



La constitución del 17 y el Nuevo Estado Nacional

alternativa histórica de proyecto nacional y la incorporación de sus banderas de lucha como obligación del nuevo Estado.

Ante esto, sólo quedaba al frente la necesidad de alcanzar dos grandes objetivos:

- 1.- emprender la reconstrucción económica y social, y
- 2.- buscar la consolidación del poder público, situación que se logrará casi quince años después, en la forma antes relatada.

### 2.3 LA RECTORIA DEL ESTADO

Decíamos que la consolidación del Estado se da cuando logra separarse de la sociedad y ponerse sobre ella. La constitución del 17 le abre camino en este sentido, cuando propone que el Estado será el propietario único de las tierras, aguas y subsuelo del país. Pero también le obliga a constituir y proteger a la propiedad privada. Con esto cumple su naturaleza de clase. Con aquella encuentra un poderoso instrumento que lo separa y sobrepone a la sociedad en su conjunto. Esta es, pues, la

autonomía relativa<sup>36</sup> característica del estado capitalista.

Otro elemento que dotará de gran capacidad de decisión al estado mexicano con respecto a la burguesía, será el párrafo tres del mencionado Art. 27, que a la letra dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".<sup>37</sup> Para luego continuar con el artículo 28, el cual prohíbe los monopolios y los estancos, exceptuando aquellos que explícitamente la constitución concede al Estado: La acuñación de moneda, los correos, telégrafos y radiotelegrafía, y la emisión de billetes vía un solo banco que controlará el gobierno federal. Pero también señala las formas de organización productiva que no serán monopolios y por ende de legal creación.

Regresando al art. 27, en su párrafo séptimo fracción VII confiere a los Estados. al Distrito Federal y los territorios y

-----

<sup>36/</sup> "...para que el estado pueda obtener un mínimo de legitimidad y consenso para sí y para un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte se presente y funcione como instancia relativamente autonomizada y superior respecto a todas las clases y grupos..." (Kaplan, Marcos, Op. Cit., pag. 162).

"Genéricamente podemos afirmar que la autonomía relativa del Estado consiste o se fundamenta en su capacidad para ver más allá de la percepción inmediateista del capitalista individual, todo en términos de la manutención del sistema". (Schmidt Nedvedovich, Samuel, El estado y su autonomía, pag. 13).

<sup>37/</sup> Constitución General de la República, Op. Cit.

## La constitución del 17 y el Nuevo Estado Nacional

municipios que conforman el país, plena autoridad para poseer y adquirir todos los bienes raíces necesarios para satisfacer los servicios públicos.

Todos estos elementos juntos, justifican con suficiencia la promoción estímulo y rectoría que en adelante el nuevo estado enarbolará como elementos naturales de su accionar en la sociedad. Al mismo tiempo, tan amplio marco constitucional del actuar estatal, anunciaba por sí, el desarrollo de una administración pública capaz de llevar a efecto todo eso.

"En este proceso, de conservación y de renovación, de cambio y readaptación, la nueva organización del Estado ha seguido siendo el instrumento por excelencia para operar todas las transformaciones del México posrevolucionario, como ya lo había sido, a su manera, la dictadura personal del general Díaz"<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>/ Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, pag. 16.

### CAPITULO III. LA RECONSTRUCCION ECONOMICA Y LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA

Diez años de guerra. que significaron una década de conflictos políticos y sociales y a la par dos lustros sin desarrollo económico. sólo podrían traer una economía nacional destrozada y un aparato productivo paralizado en la gran mayoría de sus ramas. La suma era un mercado nacional sino inexistente si sumamente fragmentado y paralizado.

#### 3.1 DIAGNOSTICO ECONOMICO ADMINISTRATIVO

Hacia 1922 todo estaba por hacerse y todo por emprenderse. El florecimiento nacional vivido durante el porfiriato había desaparecido y sólo quedaba un mercado nacional por contruirse.

Tan sólo en el factor humano. se calcula que de los 15.2 millones de habitantes que había en el país hacia 1910, en 1915 se habían reducido a 14.5 millones.<sup>39</sup> Es decir, murieron en la revolución sobre un millón de mexicanos. a ésto debe sumarse la emigración de connacionales y extranjeros fuera del país, con motivo del conflicto.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>/ Hansen, Roger, D., La política del desarrollo mexicano, pag. 42. El Texto Estadísticas Históricas de México del INEGI señala en números concretos que en 1910, había en el país una población total de 15,160,369 habitantes, mientras que en 1921 eran 14,334,780. T. I, pag. 39.

<sup>40</sup>/ México: INEGI, Estadísticas Históricas de México, T.I. pag. 3

En cuanto a los sectores productivos se refiere, el de las comunicaciones fue uno de los más afectados. Sobre todo el de la rama de los ferrocarriles, si consideramos que fue un instrumento vital en la lucha. Así tenemos que para 1910 había 19,748,000. mts. de línea férrea instalada, mientras que para 1920 eran apenas 20,800,000 mts. de línea.<sup>41</sup> Estos datos indican un mínimo por no decir nulo avance en este sentido. Pero además, grandes tramos de dichas líneas fueron destruidas a causa de la guerra revolucionaria. De ahí que durante los años 21 y 22 la construcción de líneas férreas fuera nula. Había que reconstruir lo destruido. Acaso lo más importante será el hecho de que al convertirse en un factor de estrategia militar, los ferrocarriles dejaron de ser la columna vertebral de la economía nacional, como lo fue hasta 1910.

Esto afectó seriamente tanto al comercio, como a la productividad manufacturera y agrícola, quedando así desarticulado el mercado interno. Tan es así, que las estadísticas no registran actividad en el monto de pasajeros y productos transportados por ferrocarril para esos años.<sup>42</sup>

En lo que concierne al comercio en general, además del factor transporte se vio afectado por la inseguridad de los caminos asediados ya no sólo por los revolucionarios, sino también por facinerosos que proliferaron al amparo de la revolución.

-----  
<sup>41</sup>/ Ibid., pag. 570.

<sup>42</sup>/ Idem.

En lo que respecta a la producción minera y manufacturera sufrieron una notable baja: sobre todo la primera que lo fue en un 40%, mientras la segunda en un 9%.<sup>43</sup> Ya de por sí el estado de guerra existente arrancaba mano de obra a las minas, el hecho de que éstas se encontraban en las zonas de conflicto, aumentaba su desastrosa situación.

El sector agrícola fue sin duda el más afectado, dado el carácter preferentemente agrario de la revolución: así, los campesinos pasaron del campo de cultivo a los campos de batalla, como miembros de los ejércitos populares de Zapata, Villa y de grupos dispersos, mientras que otros huían a los grandes centros de población dada la inseguridad del campo.

El caso de la industria petrolera (y de ciertas áreas mineras poderosas) es muy particular, pues de toda la economía nacional fue el único sector que no sufrió ningún daño material directo por causas de la guerra; en parte porque las regiones petroleras no fueron áreas de guerra, y en parte porque al estar en manos de poderosos monopolios extranjeros fueron capaces de formar fuertes grupos armados para su resguardo y defensa, como fue el caso del comando por Manuel Peláez, el guardia de la huasteca petrolera. Así, la declinación petrolera hacia 1923 se debió más al aparente agotamiento de los mantos petrolíferos y a causas externas, que a la lucha civil, y más aún, durante ésta la producción petrolera sufrió un "desarrollo acelerado ininterrumpido" que paso de

-----

<sup>43</sup>/ Hansen, Roger. D., Op. Cit., pag. 43.

3.6 millones de barriles anuales en 1910, a 193.3 millones de los mismos en 1921.<sup>44</sup> La situación financiera era igual de ruinoso. Primero porque no había ingresos más o menos fijos, y luego por las numerosas monedas que circulaban por ahí, dado que cada bando revolucionario acuñaba la suya y la hacía circular en los territorios bajo su dominio.

La administración pública por su parte, dado el cambio continuo de hombres en el poder tuvo pocas oportunidades de desarrollarse. Además las medidas importantes de estos gobiernos estaban más dirigidas a cómo ganar la guerra o al menos cómo terminarla, que a administrar el país.

Este era en síntesis el cuadro político social del país al darle la vuelta a los años de la década de los veinte, y al cual se enfrentaron De La Huerta primero, Obregón luego y Calles después. La pacificación del país que estaban logrando los sonorenses aunque parcial, fue fundamental para iniciar la reconstrucción de la economía. El problema aparente es quién la iniciaría. Para los sonorenses y para el resto del país no parecía haber tal problema: era claro que el único capaz de hacerlo era el moderno estado mexicano de escasos años de vida formal a cuya cabeza de gobierno se encontraba Obregón.

---

<sup>44</sup>/ México: INEGI, Estadísticas históricas de México, T.I, pag. 455.

### 3.2 LA RECONSTRUCCION ECONOMICA

A diferencia de los países europeos de los siglos XVII, XVIII y XIX, en donde el estado nacional (que devendría en estado capitalista), es fundado a partir y a instancias de la burguesía como clase revolucionaria que era, en los países formados a la sombra del imperialismo capitalista y marcados, por ende, con el sello del subdesarrollo, las relaciones sociales de producción capitalistas tuvieron que ser forjados por y al amparo del estado nacional dependiente. Este es sin duda, el caso del moderno estado nacional mexicano, que tuvo que nacer especialmente fuerte y vigoroso, dadas las condiciones político sociales del país, generadas con motivo de la revolución. Nacía así, la tesis de un "Estado fuerte" como condición para una mejor "distribución de la riqueza".<sup>29</sup>

El Estado tomó a su cargo la instrumentalización del proyecto de desarrollo capitalista y con ello la responsabilidad de la reconstrucción económica, no porque fuera su tarea natural o así lo deseara, sino porque no existía otra fuerza nacional capaz de hacerlo. La enorme huida de hombres y capitales a causa de la guerra, aunado a la escasa formación de una burguesía nacional emprendedora, capaz de reiniciar el camino, eran las premisas del sector privado mexicano de esos años. La burguesía mexicana se había venido formando al amparo de su dependencia con los grandes monopolios transnacionales durante el porfiriato. Al iniciar el

---

<sup>29</sup>/ Garrido, Luis Javier, Op. Cit., pag. 235.



conflicto. aquellos y éstos huyeron con todo y sus capitales. De tal suerte. sólo quedaba el estado como factor del desarrollo y la administración pública como instrumento de aquel, para generar tal desarrollo. de ahí que las grandes tareas u objetivos del nuevo estado durante este periodo fueran:

- a) Lograr su reorganización política y administrativa, para a partir de esto;
- b) Iniciar la reconstrucción y construcción de la infraestructura básica para generar la acumulación capitalista nacional.

Se trataba pues, de generar las condiciones materiales y económicas a fin de encarrilar nuevamente el capitalismo mexicano: en función de lo cual era necesario primero, reestructurar el sistema fiscal y financiero del país, para poder contar con el capital mínimo suficiente y poder echar andar el proyecto. Dicha tarea tendrá un lugar predominante en la política económica de los gobiernos posrevolucionarios entre 1920 y 1940.

Se puede decir que la reconstrucción económica se inicia allá por 1921, al momento de emitirse una serie de decretos y reglamentos que tenían como objetivo la estabilización de la situación monetaria del país, y sobre todo con la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.\*\*

---

\*\*/ Flores, Caballero, Romeo R., Administración y política en la historia de México, pag. 177.

### 3.3 REESTRUCTURACION Y ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La reforma hacendaria se llevó a efecto a lo largo de dos gobiernos y se consumó con su reestructuración orgánica hacia 1927, aunque desde 1921 se empiezan a llevar a efecto una serie de medidas en ese sentido, a saber:

- El establecimiento de una Convención Nacional Fiscal que discutiera la introducción de un catastro fiscal uniforme para todo el país.
  
- Se elaboró un "Programa de Economías" para organizar el gasto público; cesando por ejemplo, a parte de su personal supernumerario y comisionados especiales, además de aplicar cancelaciones, ampliaciones y reducciones a algunas partidas presupuestales.
  
- En 1925 se reforma la Ley de Ingresos del año anterior introduciéndose una clasificación técnica de los ingresos federales en cuatro grupos: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.<sup>47</sup>

Todo lo anterior "resultó en un mejor manejo de los ingresos y los gastos públicos y en la introducción de una organización más centralizada del sistema impositivo trasladando el peso de los

-----  
<sup>47</sup>/ Rives Sánchez, Roberto, Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940, pag. 306.

## La Reconstrucción Económica y la Nueva Administración Pública

impuestos estatales vía impuestos indirectos (...) al nuevo impuesto federal sobre la renta. Tales modificaciones conformaron las bases de una nueva Hacienda Pública".<sup>46</sup>

El complemento fue la reestructuración del sistema bancario nacional, para lo cual se creó el Banco Central, en adelante centro único de emisión monetaria. Su objetivo: el ejercicio de una política monetaria efectiva en las áreas financiera, crediticia y de cambio.<sup>47</sup>

El surgimiento del Banco de México (Banco Central), fue la piedra angular de la reestructuración Financiera. A partir de él se formarían otra serie de instituciones nacionales de crédito, cuyo fin era promover el desarrollo productivo de diversas áreas.

Era indiscutible que el sistema bancario se presentaba como un elemento central para la proyección económica nacional. El problema era que los bancos privados existentes únicamente financiaban y refaccionaban la inversión extranjera directa y que internamente operaban "sobre la base del agio y la usura en las zonas más alejadas del centro y que cobraba (n) altas tasas de intereses".<sup>48</sup> Así pues que el estado se da a la tarea de crear una serie de instituciones públicas de crédito para financiar el desarrollo. entre ellas, el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), y el Banco Cooperativo Agrícola (1926), estableciéndose

-----  
<sup>46</sup>/ Ayala Espino, José, Estado y Desarrollo; la formación de la economía mixta mexicana 1920-1982, pag. 87.

<sup>47</sup>/ Idem.

<sup>48</sup>/ Ibid., pp. 113-114.

además. una serie de bancos regionales denominados Bancos Agrícolas Ejidales. Tenían como objetivo apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana agricultura de los nacientes ejidatarios.

Las actividades del BNCA, creado tras la expedición de la Ley de Crédito Agrícola en el mismo año de 26, a más de otorgar crédito vendía acciones a cooperativas, maquinaria, semillas, organizaba cooperativas ejidales, etc. Se trataba en el fondo, de "...formar una clase de pequeños propietarios modernos, emprendedores, con ayuda de una política -integral tierra, riego, técnica, escuelas".<sup>21</sup>

No obstante, el sector bancario privado no se vio obstaculizado en sus labores. Se trataba de que el estado emprendería las tareas que éste no desempeñaba, perfilándose de tal suerte dos sectores bancarios; el privado y el estatal, quedando al arbitrio rector de éste las actividades financieras de aquel. Esta nueva situación estaba acorde con la naturaleza del moderno estado mexicano, que se erigía como rector del desarrollo. "Así, con la finalidad de atender espacios que la banca privada no alcanzaba a cubrir, el Estado impulsó la creación de esas instituciones, atendiendo a sectores de la agricultura, de la industria y a sectores populares y medios. Las nuevas instituciones bancarias del gobierno formaron un cuadro financiero destinado a ejecutar funciones crediticias, así como para apoyar las actividades productivas nacionales".<sup>22</sup>

<sup>21</sup>/ Rives Sánchez, Roberto, Op. Cit., pag. 293.

<sup>22</sup>/ Ayala Espino, José, Op. Cit., pag. 124.

## La Reconstrucción Económica y la Nueva Administración Pública

La reorganización administrativa estaba en camino, particularmente en las áreas básicas para el desarrollo del resto de los sectores económicos. El paso siguiente era construir las instancias administrativas, que se empeñaran en la modernización de la economía. Y esto no era otra cosa para el momento, que la construcción de la infraestructura física básica.

Así, el sector comunicaciones se tornó vital, y aunque el ferrocarril inició su reconstrucción, ya no sería el único elemento modernizador del sector. El desarrollo tecnológico en esta materia, hacía necesaria la construcción de caminos y carreteras asfaltadas. En ello se empeñó desde 1925, la Comisión Nacional de Caminos, que para 1927 había construido ya 2000 km. de carreteras, que comunicaban a la capital con los centros productivos más importantes del país. En esta tarea, la Comisión Nacional se vio apoyada por las Juntas Locales de Caminos.<sup>83</sup>

El financiamiento para tales obras, surgió de la creación de un impuesto en 1925 a la gasolina de 3 centavos por litro, además del impuesto a los automóviles y a las llantas. Con este apoyo financiero y los programas respectivos, para 1933-1934 la extensión de la red alcanzó una longitud acumulada de 4,260 km. de caminos.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup>/ Ibid., pag. 105.

<sup>84</sup>/ Idem.

Mientras tanto, ferrocarriles se da a la tarea de reconstruir primero la red instalada y luego a ampliarla, pasando así, de 20,386,100 mts. de línea férrea en 1923 a 23,343,924 mts. en 1932.<sup>66</sup> Durante este periodo se comunicará vía ferrocarril, el centro con la zona noreste y se construye el ferrocarril subpacífico, facilitando el desplazamiento de personas y mercancías.

Por otra parte, los servicios de telégrafos y correos se ampliaron notablemente, además de instalarse el teléfono a larga distancia, tras de fundarse en 1921 la Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces. Se creó la Dirección Nacional de Líneas Nacionales de Navegación y se prosiguió la construcción de puertos y de muelles fiscales, y dos estaciones radiotelefónicas.<sup>67</sup>

Todo lo anterior comenzó a generar una importante integración económica del país al vincular los centros de producción con los centros de demanda y abasto de materias primas, y al facilitar la movilidad de recursos productivos y humanos por todo el país.<sup>67</sup> Se empezaba a conformar así un mercado nacional, tan necesario para el desarrollo capitalista.

La cuestión de los energéticos tomó entonces dimensiones nuevas, en virtud del proyecto de desarrollo implementado. Así la industria eléctrica se vio con otras perspectivas y en 1933 se

-----  
<sup>66</sup>/ México: INEGI. Estadísticas históricas de México, T. II, pag. 570.

<sup>66</sup>/ Rives Sánchez, Roberto, Op. Cit., pag. 285.

<sup>67</sup>/ Ayala Espino, José, Op. Cit. pag. 106.

## La Reconstrucción Económica y la Nueva Administración Pública

expide la Ley de Industria Eléctrica, como un intento de regulación, para terminar creando hacia 1937 la Comisión Federal de Electricidad.

En lo que hace al petróleo, era una cuenta pendiente con la constitución del 17, y que tenía que ver con la nacionalización del subsuelo mexicano. Hacia 1938, y aprovechando un fuerte conflicto laboral entre las empresas petroleras y los trabajadores del ramo con la intermediación del gobierno cardenista, éste termina expidiendo una ley de expropiación que nacionalizaba los hidrocarburos. Como consecuencia obvia y por decreto, se creó la empresa estatal "Petróleos Mexicanos", que para 1940 y mediante otro decreto, tendría como atribuciones la producción y distribución de dicho energético.

En cuanto a la agricultura se refiere, se dio un impulso vital a la creación de infraestructura básica, al expedir la Ley de Irrigación y la creación de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926. La ley declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas, cualesquiera que sean sus extensiones y cultivos, siempre que esas fincas sean susceptibles de aprovechar las aguas de la jurisdicción federal. La comisión nace con la facultad de estudiar y proyectar los sistemas de riego mas convenientes, y con la obligación de ejecutar ella misma las obras, cuando los dueños de la tierra no estuvieran en

## La Reconstrucción Económica y la Nueva Administración Pública

condiciones de llevarlas a efecto.<sup>38</sup> Para ello se integró el Fondo Nacional de Irrigación, formado sustancialmente por el presupuesto otorgado por la federación, y el surgido del aprovechamiento de los sistemas.

Debido a ello, entre 1928 y 1930 se irrigó una superficie total acumulada de 20,100 hectáreas, mientras que para 1934 superaban las 158 mil y en 1940, se llegaba a 271,200 hectáreas.<sup>39</sup> Todo a cargo de la inversión gubernamental.

Ahora bien, en lo que hace a la educación, otro de los elementos de dicha política integral, el cambio fue vital y radical en muchos sentidos. Se trataba, por una parte, de crear esa "base ciudadana" -como la nombra Alvaro Matute-,<sup>40</sup> susceptible de ser

<sup>38</sup>/ México: INEGI, Estadísticas Históricas de México, T. II, pag. 839.

<sup>39</sup>/ Ibid., pag. 845.

<sup>40</sup>/ Matute Alvaro, Op. Cit., pag. 124.

Sobre la Sociedad Civil, cabe decir, que se erige como la base sobre la cual se sustenta el moderno estado capitalista. Se desarrolla con y a partir de las instituciones y el derecho, que le confieren su naturaleza moderna ha dicho Estado. El mundo moderno nace cuando se establece el principio de la legalidad, como principio de acción del Estado. Y es a partir de esta legalidad que el estado confiere una serie de derechos a sus ciudadanos. "En su estudio Citizenship and social class, T.H. Marshall formula una triple tipología de los derechos:

- Derechos civiles tales como la libertad de la persona, la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, el derecho a la propiedad personal y a establecer contratos válidos, y el derecho a la Justicia;
- Derechos políticos, como el sufragio y el derecho a ocupar cargos públicos;
- Derechos sociales, que van desde el derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económicos hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en la sociedad". (citado por Bendix Reinhard, en Estado nacional y ciudadanía, pag. 80).



## La Reconstrucción Económica y la Nueva Administración Pública

gobernada tan importante para la nueva formación social; y por otra parte, de crear la mano de obra calificada para el proyecto que se estaba ejecutando.

Al mismo tiempo, las medidas tomadas en este sentido estaban colaborando a reforzar la legitimidad de los regimenes posrevolucionarios de ese momento, al cumplir en cierta medida con uno de los reclamos revolucionarios ya plasmado en el artículo tercero constitucional: educación pública, gratuita y laica.

Para tal efecto desapareció el Departamento Universitario y de Bellas Artes creado en 1917, al elevarlo a rango de Secretaría de Estado y tomar el nombre de Secretaría de Educación Pública en el año de 1921. En su estructuración tomaron cuerpo una serie de departamentos bajo su dependencia como los siguientes:

- El Departamento Escolar
- El Departamento de Bibliotecas
- El Departamento de Bellas Artes
- El Departamento de Cultura Indígena
- El Departamento de la Campaña Contra el Analfabetismo
- El Departamento Administrativo y,
- La Dirección de Enseñanza Técnica y Comercial

Pronto, en la década de los treinta y al amparo del cardenismo, se crearon instituciones educativas como:

## La Reconstrucción Económica y la Nueva Administración Pública

- El Instituto Politécnico Nacional, para formar mano de obra calificada.
- Se creó también el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica hacia 1935, como órgano consultivo del gobierno federal.
- El Consejo Técnico de Educación Agrícola en 1936
- El Instituto Nacional de Psicopedagogía
- El Consejo Consultivo del Instituto Técnico Nacional
- Se fundaron escuelas regionales campesinas en donde se formaron los "maestros rurales", y
- Se fundaron escuelas elementales agrícolas.\*<sup>1</sup>

Sólo con educación se podían sentar las bases de un desarrollo con más expectativas de éxito, sobre todo en un país eminentemente rural, y en el cual la gran mayoría de sus cerca de 15 millones de habitantes eran analfabetas. Como se puede hacer productiva una fábrica o un ingenio azucarero, sino era a través de la educación, de la formación de una mano de obra calificada. Así, para Obregón la nueva educación debería de cubrir: "...las necesidades industriales comerciales y agrícolas de cada región". Y que actuaría bajo el principio de que "La educación que se imparte no es a simple base de alfabeto, sino que se erige sobre la base de una... instrucción inteligente y trabajo productivo".\*<sup>2</sup> Premisa que fue retomada, a no dudarlo, por la "educación socialista" de Lázaro Cárdenas.

-----  
\*<sup>1</sup>/ Rives Sánchez, Roberto, Op. Cit., pp. 342-343.

\*<sup>2</sup>/ Ibid., pag. 287.

## La Reconstrucción Económica y la Nueva Administración Pública

Hacienda, sistema bancario, comunicaciones, irrigación, energía y educación, fueron los sectores más alentados por los primeros gobiernos posrevolucionarios de los años 1920-1940. Se estaba incidiendo sobre los factores claves del desarrollo nacional, pero sin desatender otros. Estos constituían la infraestructura básica para la reconstrucción capitalista de la nación. Todo repercutió en la formación de una administración pública más grande y dinámica que la que tuvo el estado liberal oligárquico. Este estado dejaba de ser el estado liberal clásico capitalista que se circunscribía a los ordenes de hacienda, seguridad y algunos servicios básicos. Su nueva posición era la de una intensa actividad en el campo político económico y social.

#### CAPITULO IV MODERNIZANDO LA ADMINISTRACION PUBLICA

Conceptos como modernidad y modernización suelen ser confundidos y son utilizados como sinónimos. En estricto sentido no lo son, y cuando son aplicados a un proceso histórico, como lo es el de la administración pública mexicana del periodo 1920-1940, la diferencia entre una y otra parece ser más clara.

##### 4.1 MODERNIDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA

Arriba señalamos que la constitución del 17 había sentado las bases orgánicas del nuevo estado. Aquí añadiríamos que lo hizo desde dos perspectivas: la puramente organizativa y la histórica.

La histórica, porque al ser la constitución el producto de un proceso revolucionario que tiene como proyecto económico al capitalismo, da origen formal al moderno estado mexicano. Este estado es moderno porque se establece sobre el principio de la legalidad (la constitución), en función de la cual establece los principios de la modernidad capitalista:

- La razón científica
- La libertad política del ciudadano para participar en las decisiones del Estado.
- Las garantías individuales
- Democracia: fundamentalmente los procesos electorales (democracia liberal).

## Modernizando la Administración Pública

- La razón social: (que no es más que el racionalismo, es decir, la eliminación de la autoridad escolástica. Se propone que la forma de conocer es la razón (libre pensamiento).
- La propiedad privada.<sup>43</sup>

Ahora -en palabras de Ricardo Uvalle-, es el Estado el que reglamenta la conducta de la sociedad, no sobre la base de los privilegios derivados del nacimiento y la cultura, sino sobre el criterio de la institucionalidad.<sup>44</sup>

A partir de las consideraciones anteriores, es natural concluir que la administración pública de dicho Estado sea una administración pública moderna. Es decir que será moderna por antonomasia, por ser el aparato público de un Estado moderno. Esa modernidad estará respaldada, desde luego, por el mandato constitucional de su creación.

Ya no será una administración pública patrimonialista, ni una administración pública de caja registradora. Será una administración pública surgida para administrar una sociedad civil y para fomentar el desarrollo económico y social de ésta. En lo sucesivo a esta administración pública no le quedaba más que insertarse en un proceso de modernización que el Estado impulsará cada que las circunstancias lo exijan así. De tal

---

<sup>43</sup>/ Notas de clase.

<sup>44</sup>/ Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción; la formación del régimen presidencial de la admón. pública, pag. 119. "En el moderno Estado Nacional de tipo Occidental (?), la administración del gobierno se caracteriza por estar orientada hacia las regulaciones legales y administrativas" (Reinhard Bendix, Op. Cit., pag. 108.

suerte, podríamos decir que la modernización administrativa será a partir de entonces, una adecuación del aparato público a las condiciones de desarrollo capitalista. Su dimensión estará dada a partir de las medidas de modernización con fines económicos implementadas por los gobiernos posrevolucionarios y del contexto político y social en el que están insertos. Y como para reforzar esta posición Andrés Caso señalará que "Redimensionar; no anular: ésa es la exigencia. Redimensionar para modernizar, para construir un Estado eficiente..."<sup>40</sup> La década de los años 20 y 30, sobre todo los últimos, se caracterizarán por un constante redimensionamiento del aparato público, en la forma que adelante lo veremos.

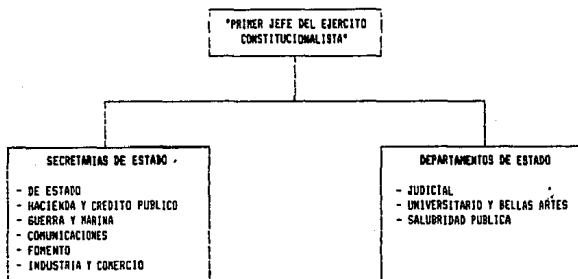
#### 4.2 EVOLUCION DEL APARATO ADMINISTRATIVO

Desde el punto de vista organizativo, la constitución del 17 mandata en su artículo 90 la expedición de una Ley que planteara el número de secretarías en las que habrá de apoyarse el presidente para el despacho de los negocios administrativos. Así, para 1917 una vez aprobada la nueva constitución e investido aún con facultades extraordinarias como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Carranza expide una ley como la arriba señalada, para poder echar a andar su ya próximo gobierno constitucional, en tanto se podía dar cumplimiento a lo ordenado por el susodicho art. 90.

---

<sup>40</sup>/ Caso, Andrés, Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública, pp. 24-25.

Dicha ley decretada en abril de 1917, da origen a seis secretarías y a tres departamentos de estado, cuyo organigrama estará compuesto de la siguiente forma: \*\*



Si bien por una parte, esta administración pública no es más grande que la que funcionará hasta 1910,<sup>47</sup> en lo cualitativo trajo cambios que la llevarán de un sólo golpe a una nueva modernidad. Dejaba atrás órganos que tenían que ver con la

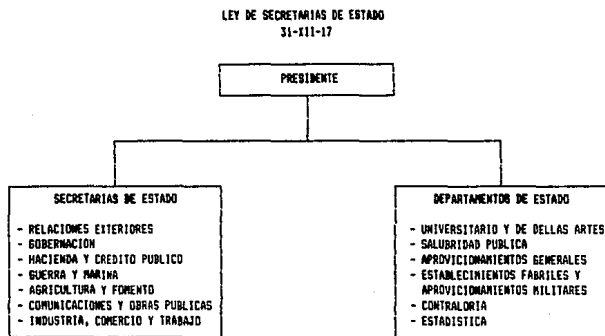
\*\*/ Fuente; Roberto Rives Sánchez, Op. Cit., pag. 239.

<sup>47/</sup> Hasta 1910, año del estallido revolucionario, la a.p. estaba conformada por siete secretarías de estado y que de alguna manera permanecieron vigentes hasta 1917 al momento de la expedición de la nueva constitución. Ellas fueron: La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; la de Guerra y Marina; Hacienda; la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. La de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; comunicaciones y Obras Públicas; y Justicia e Instrucción Pública. Al respecto revisar Elias Gutiérrez. Sergio. La dimensión administrativa en revista Nexos no. 129, pp. 27-31. Además, cuadro orgánico de la a.p. misma revista y número pp. 38-39.

## Modernizando la Administración Pública

desarrollo de un nuevo proyecto, y las que justificaban los avances sociales en la constitución a saber, artículos 3ro., 27 y 123.

Sería a finales de ese año cuando se expediría la Ley de Secretarías de Estado, como cumplimiento reglamentario del 90 constitucional, dando origen a siete secretarías de estado y siete departamentos de estado en la forma en que se muestran en el siguiente organigrama.\*\*



Esta creado de tal suerte el fundamento orgánico de la administración pública del segundo estado nacional mexicano y el cual contendría organismos que tenían como objetivo por una parte, hacer factibles los logros político sociales de la revolución: educación, salud, trabajo y tierra. Y por otro lado,

-----

\*\*/ Fuente: Rives Sánchez, Roberto. Op Cit., pag. 240.



organismos garantes del nuevo proyecto capitalista para la nación, y que para la etapa 1920-1940, crearían la infraestructura necesaria para la reproducción de dichas relaciones.

Sin embargo, los constantes cambios políticos y sociales que iban condicionado la correlación de fuerzas entre las clases y el estado, además del propio proyecto de desarrollo y de la crisis del 29, provocaron cambios que se expresaron en la administración pública a través de serios intentos de modernización administrativa, para superar los problemas de la puesta en marcha de la economía y de lo arriba señalado. Los siguientes, son sólo algunos ejemplos de dichos intentos modernizadores del periodo, al menos hasta 1934:

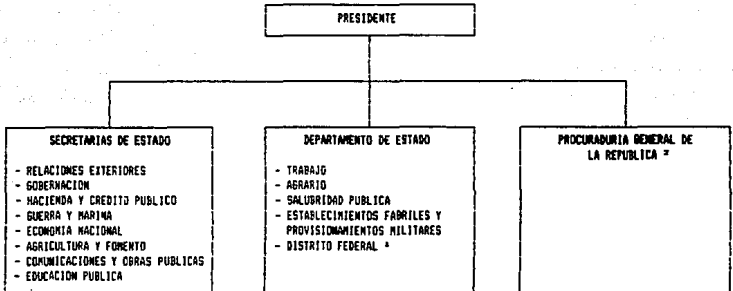
- En septiembre de 1921, surge la Secretaría de Educación Pública desapareciendo el Departamento Universitario y de Bellas Artes.
  
- En 1928 aparece el Departamento de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como producto de la reforma hacendaria.
  
- El Departamento de Contraloría absorbe a la Dirección de Contabilidad y Glosa, antes dependiente de la Secretaría de Hacienda.
  
- La Secretaría de Agricultura y Fomento fue sujeta a una reorganización técnico administrativa.

- Se modificó la Ley de Aguas, con el objeto de racionalizar el uso de la energía eléctrica, mientras se expedía el Código Eléctrico. Todo para poner en manos del Estado, el manejo de tan vital fuente de energía.
  
- En septiembre de 32, se expide una ley sobre vías generales de comunicación.
  
- El 29 de agosto de 1932 es suprimido el Departamento de Contraloría, al tiempo que la Secretaría de Hacienda absorbe sus funciones fiscales de presupuesto y de tesorería, etc.
  
- Se reorganiza el Banco Nacional de Crédito Agrícola, tras la expedición de una nueva ley de crédito agrícola en febrero de 1934.
  
- En abril del 34 se expide la Ley del Servicio Civil, con el objeto de regular las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Todos estos cambios devendrían en una nueva Ley de Secretarías de Estado, que derogaría a la de diciembre de 1917, con el fin de organizar el aparato público que había sufrido un crecimiento inusitado hasta entonces. Surgida hacia el 6 de enero de 1934, la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, reglamentaria del art. 90 constitucional, establecía 8 secretarías, 6 departamentos de estado y la Procuraduría General de la

República.\*\*\*

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS  
Y DEMÁS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL  
6-IV-34



\* El Gobierno del Distrito Federal se encargó al ejecutivo federal por ley del 20-VII-1928.

\*\* Diario Oficial del 6-IV-1934

Ahora bien, la política laboral y de justicia social del General Cárdenas al asumir el poder en 1934, generaría nuevos cambios que se expresarán en nuevos órganos administrativos. En inversiones públicas de orden social por ejemplo, destacan la construcción de escuelas, hospitales, jardines, la extensión del alumbrado

\*\*\* Fuente: Ibid., pag. 334

público, etc. Por otro lado, se expide la ley expropiatoria de los ferrocarriles, creando para ese efecto poco después el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México, a cuya responsabilidad quedó el manejo de los bienes, la política, la legislación, concesiones y ampliación del servicio de la empresa. Además se crea el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, tendiente, se dice, a un aprovechamiento racional de los recursos naturales de la nación, mientras en educación se avanzaba considerablemente.

Nuevamente el desarrollo económico y las necesidades de legitimación del Estado, generan un redimensionamiento del aparato público en el corto plazo, por lo que se reforma la ley reglamentaria del art. 90 constitucional de abril del 34, surgiendo de este acto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1935. En cuanto a las secretarías se refiere, no se evidencian cambios importantes y permanecen las del 34. En lo que hace a los departamentos, pasan de 5 a 9, mientras desaparecían el Departamento de Establecimientos Fabriles y aprovechamientos militares, al ser absorbido por la Secretaría de Guerra y Marina. Finalmente la administración pública quedó como lo muestra el siguiente organigrama.<sup>70</sup>

-----  
<sup>70</sup>/ Ibid., pag. 345.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

31-111-35

PRESIDENTE

SECRETARIAS

- RELACIONES EXTERIORES
- GOBERNACION
- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
- GUERRA Y MARINA
- ECONOMIA NACIONAL
- AGRICULTURA Y FOMENTO
- COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS
- EDUCACION PUBLICA

DEPARTAMENTO

- TRABAJO
- AGRARIO
- SALUBRIDAD PUBLICA
- FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA
- ASUNTOS INDIGENAS
- EDUCACION FISICA
- DISTRITO FEDERAL
- PUBLICIDAD Y PROPAGANDA
- ASISTENCIA INFANTIL

PROCURADURIA GENERAL DE  
LA REPUBLICA

Esto no pararía ahí, pues hacia 1939 se reformaría la ley señalada con el fin de tener un control más eficaz sobre la administración, dado que la "organización administrativa fue objeto de constante revisión por parte del ejecutivo, buscando adecuar las instituciones a los fines estatales relacionados con la sociedad".<sup>71</sup>

Hacia 1937 se reorganiza el sector militar, al crearse la Secretaría de la Defensa Nacional, e instaurarse el servicio militar obligatorio y crearse al año siguiente el Departamento de Guerra y Marina.

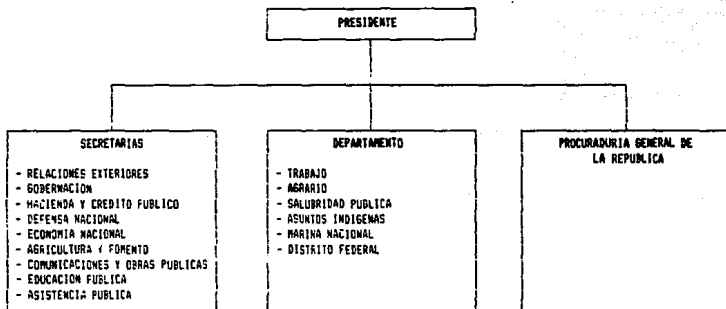
-----  
<sup>71</sup>/ Ibid., pag. 350.

## Modernizando la Administración Pública

Además, Hacienda es reorganizada hacia el 37, al ser expedida la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, y la Secretaría de Asistencia Pública sustituye al Departamento de Salubridad Pública. Así, la administración pública quedaba conformada de la siguiente forma, a saber:<sup>72</sup>

### LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

30-III-39



Por otra parte, en lo que hace al sector laboral, este vio surgir una serie de instituciones que tenían como fin regular su actividad y fundamentalmente, racionalizar el conflicto de clase sobre todo en su contexto capital-trabajo. La administración pública tiene como objetivo también racionalizar los conflictos obrero patronales, dándoles o no una salida satisfactoria para los trabajadores, pero que logra controlar políticamente o

<sup>72</sup> Ibid., pag. 352

desaparecer momentáneamente el conflicto. Ese es pues, el patrón de racionalidad que la administración pública y en este caso los organismos laborales utilizan para dirimir en un contexto legal y relativamente pacífico el conflicto obrero patronal de las relaciones sociales de producción capitalistas.

Hacia 1932, mediante decreto se crea el Departamento del Trabajo, como instrumento regulador del sector laboral. Se emite a su vez la Ley Federal del Trabajo, y las Juntas de Conciliación y Arbitraje pasan a la jurisdicción de dicho departamento. Para 1933 se establece el salario mínimo en todas y cada una de las entidades federativas de la nación. Para su establecimiento y control se fundó a su vez la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Hasta aquí hemos visto más o menos sintetizado el proceso de crecimiento que sufrió la administración pública de 1920 a 1940. Este proceso expresa una constante vocación de expansión, crecimiento y reorganización del aparato público, como condición para el crecimiento económico y para la racionalización de los conflictos sociales, como una manera no violenta de mantener el status quo. A partir de la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1917, la administración pública se somete a una constante modernización que se expresará finalmente en el redimensionamiento más o menos constante de dicho aparato, y que encontrará en la ley respectiva su expresión formal. A partir de dicha ley del 17, tres veces se reformaría, en el afán estatal de enraizar el proyecto capitalista de nación para México. "Dichas leyes reflejan un proceso constante de reorganización y expansión

administrativa, en consonancia con el desarrollo capitalista hacia etapas superiores, como podría ser la industrialización del país...".<sup>73</sup> Esta fue, en conclusión, la etapa de modernización administrativa de aquellos años; la del crecimiento administrativo y económico; uno como condición del otro.

El período 1920-1934 y debiéramos prolongarlo cuando menos hasta 1940, es definido por muchos como el período de la construcción. Efectivamente, los primeros gobiernos del naciente estado mexicano, se dieron a la tarea de construir la economía nacional. Estas dos décadas fueron de indudable desarrollo y crecimiento de la administración pública, ya que se crearon numerosos organismos para hacer factible el proyecto de desarrollo. Desde la perspectiva formal, el crecimiento de la administración pública fue pródigo, ya que se creó una vastísima obra legislativa que daría sustento legal a la administración pública. Roberto Rives Sánchez nos da una amplia lista de las leyes y reglamentos expedidos durante este tiempo<sup>74</sup> que van desde la expedición en 1920 de la Ley Federal de Ingresos, hasta la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1931, y la ley reglamentaria del art. tercero constitucional promulgada en febrero de 1940, como una prueba de la gran expansión sufrida por la administración pública durante esos años.

---

<sup>73</sup>/ Ibid., pag. 339.

<sup>74</sup>/ Ibid., pp. 310-316.



#### 4.3 INSTRUMENTOS PARA LA MODERNIZACION

En el período 1920-1934 -señala Ayala Espino-, al mismo tiempo que se realizaron cambios, reformas y se creó un número importante de instituciones públicas, la preocupación estatal para modernizar la economía se concentró en la construcción de la infraestructura física.<sup>70</sup>

Una leve mirada al gasto público de dicho período, nos ayudaría a respaldar lo antes dicho, si consideramos a aquél en su capacidad "para dirigir y acelerar el crecimiento".<sup>71</sup>

El rubro de la inversión pública federal nos muestra con mayor nitidez el camino que siguieron los recursos estatales durante el período estudiado.

Así tenemos que para 1925 se invirtió un total de 82 millones de pesos, de los cuales 33 lo fueron en el gobierno federal y 4 en el gobierno del Distrito Federal, mientras 45 fueron destinados a los organismos descentralizados y empresas estatales. Las más de ellas empeñadas en la reconstrucción nacional.

Como vemos este campo resultó el más beneficiado al retener arriba del 50% de lo invertido. Hasta 1933 la inversión total subió hasta llegar en sus puntos más altos en 1926 con 102 millones y 1930 con 103, para declinar a 85 millones en 1933; de

---

<sup>70</sup>/ Ayala Espino, José, Op. Cit., pag. 83.

<sup>71</sup>/ Ibid., pag. 23.

los cuales sólo 32 se invirtieron en el sector paraestatal. Como se puede ver en este campo se paso de 45 millones en 1925 a 32 en 1933, cuando hasta 1930 la cifra no habia bajado de los 41 millones.<sup>77</sup> Será hasta 1940 que esta relación vuelva a la tendencia original, pues de los 290 millones de pesos invertidos, 143 fueron destinados al sector paraestatal, 128 en el gobierno federal, y los restantes 19 millones, en el gobierno del Distrito Federal.

Esto es visto desde la inversión pública por sector administrativo, pero si lo hacemos desde el punto de vista del destino de dicha inversión, tenemos que de los 82 millones erogados para inversión en 1925, 77 fueron gastados en comunicaciones y transportes y 5 en campos de beneficio social. Al año siguiente a éstos se suma Fomento Agropecuario con 20 millones. Y así año por año hasta 1940, en donde 3 sectores fueron los que se beneficiaron fundamentalmente: fomento agropecuario; comunicaciones y transportes y beneficio social. Toda la década de los treinta muestra un mercado predominio de inversión en comunicaciones y transportes, cuyo monto varió entre 77 millones en 1925 a 152 en 1940, mientras que en beneficio social la relación fue de 5 a 29 millones y para fomento agropecuario fue de 20 millones en 1926 a 39 en 1940.<sup>78</sup>

Lo que queda claro es en donde fue que se invirtió y cuanto se invirtió. Es evidente que el sector comunicaciones era el sector

---

<sup>77</sup>/ Ver cuadro A anexo, al final del capítulo.

<sup>78</sup>/ Ver cuadro B anexo, al final del capítulo.

más privilegiado, seguido por el de fomento agropecuario y después el de beneficio social.

Con estos elementos la política económica del periodo 1920-40 tenía como objetivos esencialmente, "reconstruir la maltrecha economía nacional y ampliar el mercado interno -de mercancías y de trabajo-. Fueron elementos para poner en práctica estas intenciones la reorganización del sector público y la consolidación del poder político".<sup>7\*</sup>

Por ello mismo parece ocioso que en cierta forma algunos investigadores pretendan encontrar elementos en los indicadores económicos, que les hablen del grado y crecimiento económico del país en el periodo estudiado, dado que este fue un periodo de reconstrucción y no de crecimiento; un periodo de construcción de los elementos modernizadores del capitalismo y no de grandes avances económicos en términos de progreso social y productivo, aunque, desde luego, los hubo.

---

<sup>7\*</sup>/ Ayala Espino, José, Op. Cit., pag. 89.

**CUADRO A**  
**INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL**  
**1925-1940**  
**(MILLONES DE PESOS)**

AÑO	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
TOTAL DE INVERSIÓN	82	102	97	99	98	103	91	73	85	98	137	168	192	198	233	290
GOBIERNO FEDERAL	33	53	50	53	46	51	50	37	45	53	86	110	123	125	116	128
GOBIERNO DISTRITO FEDERAL	4	4	4	5	11	10	8	6	8	10	10	10	14	16	17	19
ORGANISMOS CENTRALIZADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES	45	45	43	41	41	42	33	30	32	35	41	48	55	57	100	143

FUENTE: INEGI, ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. T. II, PÁG. 604

**CUADRO B**  
**DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL<sup>1</sup>**  
**1925-1940**

(MILLONES DE PESOS)

AÑO	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
TOTAL DE INVERSION	82	102	97	99	98	103	91	73	85	98	137	168	192	198	235	290
FOMENTO AGROPECUARIO <sup>2</sup>	-	20	20	20	10	10	10	10	10	10	30	32	34	36	39	45
FOMENTO INDUSTRIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	27	60
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES <sup>3</sup>	77	77	72	72	72	80	70	55	64	75	93	122	140	139	144	152
BENEFICIO SOCIAL <sup>4</sup>	5	5	5	7	16	13	11	8	11	13	14	14	18	20	22	29
ADMINISTRACION Y DEFENSA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4

1. INVERSION REALIZADA

2. COMPRENDE AGRICULTURA, GANADERIA, FORESTAL, ALMACENES Y RASTROS Y PESCA.

3. COMPRENDE TERRESTRES (CARRETERAS, FERROCARRILES Y DUCTOS), MARITIMAS, AEREAS Y TELECOMUNICACIONES.

4. COMPRENDE SERVICIOS URBANOS Y RURALES, HOSPITALES Y CENTROS ASISTENCIALES, EDUCACION E INVESTIGACION Y HABITACION.

FUENTE: INEGI, ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. T. II, PP. 605-606.

## CAPITULO V. EL MODELO DE ACUMULACION: LA PRODUCCION AGRICOLA

Se podría decir que todas las decisiones descritas hasta aquí, estaban creando los elementos de una nueva política económica que habría de plantear un nuevo proyecto de desarrollo en el país a partir de 1925: la "modernización agrícola". Este parece ser el gran objetivo de la administración pública de las décadas de los años 20 y 30.

### 5.1 EL MODELO ECONOMICO

Hasta 1910, la tenencia de la tierra se sustentaba sobre el latifundismo, es decir, la excesiva concentración de la tierra en pocas manos. La revolución de 1910 vino a acabar con esto y para 1916-17 se inicia un proceso de repartición de tierras para los campesinos que habían hecho y estaban haciendo la revolución.

Desde luego tal repartición no fue gratuita ni fruto de la benevolencia del Estado y de los grandes propietarios de la tierra. Fue producto de la intensa lucha revolucionaria (cuyos elementos protagónicos fueron precisamente los campesinos), y de la extraordinaria necesidad legitimadora del estado en formación.

El latifundismo, decíamos, fue hasta 1910 el centro de la propiedad. No obstante, éste se aparejaba a un proyecto de desarrollo industrializador para el país, sostenido esencialmente en capitales trasnacionales y en la protección a ultranza (desde los ámbitos legal y político), de éstos por el Estado. La revolución termina con todo ello y para 1920 se encuentra con un

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

país económicamente paralizado y sin capitales. Se tenía que forjar un nuevo proyecto de desarrollo, a partir de los principios impuestos por la revolución.

Reforma agraria y trabajo, fueron los grandes avances revolucionarios plasmados en la constitución de 1917, para un país en donde a partir de 1921 de una población económicamente activa de 4.883.561 personas. el 71.4% se encontraban en el sector primario. El área agropecuaria concentraba pues a 3.488.102 individuos económicamente activos.<sup>100</sup>

Luego entonces, la economía nacional era predominantemente agraria. Razón más que suficiente para que la reforma agraria se presentara como el gran paso modernizador de la economía. Por ello es que hasta 1940 el modelo de desarrollo se centrara en tres líneas de acción básicas: la repartición de la tierra y la organización ejidal, la dotación de recursos para financiar el campo y la construcción de la infraestructura necesaria para fortalecer el proyecto. esencialmente caminos e irrigación. Para 1930, el 70.2% de la población económicamente activa seguía estando en el campo. mientras que para 1940 el porcentaje había bajado hasta el 65.3%. Seguía siendo sin embargo, bastante alto.<sup>101</sup>

La modernización capitalista del campo fue, en esa medida, el gran objetivo de la política económica de los diferentes

-----  
<sup>100</sup>/ Ver cuadro C anexo, al final de capítulo.

<sup>101</sup>/ Idem.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

regímenes posrevolucionarios hasta 1940. Este argumento parece sin embargo, contradecir todo lo señalado en el capítulo anterior.

Pero esto no es así, porque si bien el logro de la productividad en el campo mediante técnica y educación, fueron objetivo de dichos regímenes, la actividad estratégica de la administración pública estaba destinada a construir los elementos estructurales y la consolidación plena por igual, del capitalismo. Uno como objetivo y el otro como estrategia.

Efectivamente, tal y como fue explicado, la administración pública del período 1920-1940, se dedicó primero a construir y luego a consolidar el capitalismo en México como proyecto económico político de nación. Pero esto no invalidaba la implementación paralela, de un proyecto de desarrollo que creara riqueza en un mediano y corto plazo. Primero porque así lo exigía la menguada economía nacional, y luego porque era vital para la subsistencia y desarrollo del nuevo proyecto, cumplir con los reclamos de una politizada sociedad forjada en y por la revolución.

Las características político-sociales de dicha sociedad hasta 1910, y las condicionantes políticas de la revolución, hacían de la reforma agraria y de la productividad en el campo, la alternativa de desarrollo inmediata.



## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

Dicha productividad se sustentaría en una nueva organización de la propiedad de la tierra a partir de su reparto: el ejido.<sup>22</sup> Así, hasta 1940 el modelo de acumulación se fundó en la productividad agraria y en el ejido como garante del nuevo modelo.

Por ello la distribución de la tierra se tornó en elemento consustancial de la política económica de los gobiernos del período estudiado.

La distribución comienza cuando los zapatistas y villistas en armas, obligan a Venustiano Carranza a adicionar en su Plan de Guadalupe hacia 1914, sus peticiones de reforma agraria "con el objeto de incorporarle esquemas para dotar y restituir tierras a

-----

<sup>22</sup>/ Ejido: "Extensión de terrenos y sus pertenencias que tiene personalidad jurídica propia y que el Ejecutivo Federal (en segunda instancia), los gobernadores estatales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal (en primera instancia) dotan o restituyen a un núcleo de población y cuyo patrimonio está constituido por tierras y aguas que tienen el carácter de inembargables, inalineables, intrasmisibles, imprescriptibles e indivisibles y que no pueden ser objeto de gravamen alguno, por lo que no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte". (Presidencia de la República. Glosario de términos administrativos, pag. 74)".

"Tanto el nombre como la esencia de esta forma de redistribución lo identifican claramente con la forma prehispánica y colonial de propiedad territorial, que había sido destruida durante la época porfirista. Cuando adquiriera la forma de ejido, la tenencia de la tierra se otorga al poblado más que a los individuos; mientras los pastizales y los bosques generalmente se poseen en común, la tierra cultivable en la mayoría de los casos se trabaja individualmente (...) a cada ejidatario se le asigna una parcela para que la trabaje, la que puede ser transmitida a uno de sus descendientes: de acuerdo con la ley, no puede despojarse de su parcela a menos que no la cultive por dos años consecutivos". (Hansen, Roger D., Op. Cit., pag. 45).

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

los pueblos, para fortalecer la pequeña propiedad y realizar acciones que permitieran la expropiación de tierras, su repartición y la fundación de pueblos.<sup>83</sup>

Posteriormente viene a reforzar esta posición, la expedición de la "Ley Agraria" el 6 de enero de 1915, la cual califica de "elemental justicia" el devolver la tierra a los pueblos de la cual habían sido despojados, además de ser la única vía para promover la paz y el bienestar de las "clases pobres". Para ello declara nulas todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a pueblos y rancherías, anteriores a ella y hasta 1856.<sup>84</sup> Dicha ley es elevada a rango constitucional al ser aprobada la Constitución General de la República en febrero de 1917.

Así tenemos que hasta 1920, Carranza había distribuido un total de 167,936 hectáreas entre 46,398 receptores.<sup>85</sup>

En lo sucesivo, dependiendo de la importancia que le concedieran al problema los diversos regímenes posrevolucionarios, repartirían más o menos tierras. De tal suerte, mientras Obregón había repartido 1,100,117 hectáreas hasta 1924, para 1928 Calles repartió 2,972,876 hectáreas, con un total acumulado de 4,274,625 hectáreas. Mientras Cárdenas a finales de su mandato en 1940, hacia lo propio con 18,786,131 hectáreas que representaban el 9.6% de la superficie total del país, repartidos entre 728,847

<sup>83</sup>/ Flores Caballero, Op. Cit., pag. 160.

<sup>84</sup>/ Idem.

<sup>85</sup>/ Ver cuadro D anexo, al final del capítulo.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

receptores, para un total acumulado de 26,503,738 hectáreas repartidas. Lo que equivale al 13.5% de la superficie total del país, distribuido entre 1,512,177 receptores.\*\*

Este millón y medio de personas formaban parte de los 5,858,116 individuos económicamente activos, que según las estadísticas del INEGI existían hasta 1940. Pero esos mismos, sumados al resto de los practicantes de las actividades agropecuarias, acumulaban 3,830,871 personas. Es decir, el 65.3% de la población económicamente activa.\*\*7

Del 71.4% de 1921 al 65.3% de 1940, había poca diferencia, y nos habla de una economía que seguía siendo en gran medida agraria.

La repartición de tierras no fue el único elemento para modernizar y hacer productivo al campo. Lo fueron también la creación de instancias financieras como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Nacional de Crédito Ejidal, además de otras instancias regionales de carácter ejidal, y la creación de una infraestructura de irrigación tras la expedición en 1926 primero, de la Ley sobre riegos y después, la creación de la Comisión Nacional de Irrigación, al lado de una larga legislación de regulación y promoción para lograr lo arriba señalado. El objetivo era romper con la estructura tradicional de la hacienda, introduciendo en el campo técnica, educación, fuerza de trabajo asalariada y libre mercado: es decir las relaciones sociales de

\*\*/ Idem.

\*\*7/ Ver cuadro C anexo al final del capítulo.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

producción capitalista.

La reforma en este periodo, "...definió a la agricultura ejidal como una forma económicamente productiva. No sólo el ejido fue la síntesis de las aspiraciones de clase de los campesinos, sino que mostró el camino del desarrollo del capitalismo en el campo mexicano".\*\*

Desde luego que el impulso a la producción agraria por el estado como modelo de acumulación, se puede observar regresando al capítulo anterior, midiendo el gasto público en su rubro de inversión para estos años. Tenemos que hasta 1938, eran sólo tres los sectores en los que el Estado aplicaba todo su gasto de inversión en lo que corresponde a la promoción económica: el sector agropecuario era el segundo en las prioridades de inversión, cuando el industrial según datos del INEGI no recibía nada, y el de comunicaciones y transportes era el más privilegiado.

si esto era en términos generales durante el periodo 1920-1940, es en el cardenismo cuando la producción agraria con el ejido en la base de su estructuración adquiere vital importancia, pero ahora sustentado en un esquema formal de política económica, al fundarse en un plan nacional que le dio coherencia. Este fue el Plan Sexenal.

-----

\*\*/ Ramírez Brum Ricardo. Estado y acumulación de capital en México 1929-1979, pag. 47.

## 5.2. EL PLAN SEXENAL

Dicho plan fue presentado en la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario en 1933, tras de ser elaborado por una Comisión de Colaboración Técnica del Gobierno, y una análoga por parte del partido llamada Comisión de Programas de Gobierno.

Así, Cárdenas sería el primer candidato a la presidencia de la república que estaría respaldado por una plataforma política, y el suyo el primer gobierno que contaría con un plan de trabajo, a partir del cual se diseñaría la política económica del nuevo régimen.

Si bien es cierto -como lo señala Roberto Rives Sánchez-, que el plan carecía de los elementos propios de un plan económico,\*\* por otra parte proporciona principios de acción a partir de los cuales debería gobernar el presidente diseñando la política económica consecuente. Creo, desde mi punto de vista, que ésto es ya de por sí un gran avance para un estado cuya administración pública estaba en formación y él mismo no se consolidaba aun, con la consecuente falta de organismos públicos que exige la nueva situación y la deficiente organización de los que ya existían.

---

\*\*/ Como el establecimiento de etapas de control y evaluación; la asignación de recursos; el establecimiento de niveles de planificación global y sectorial; la determinación de prioridades económicas y sociales, incluso de un diagnóstico previo de los recursos y necesidades del país. (Rives Sánchez, Roberto, Op. Cit., pag. 339).

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

Las sucesivas reformas a la ley reglamentaria del 90 constitucional durante la gestión cardenista, ejemplifican con suficiencia la posición creativa y organizadora de la administración pública.

Lo siguiente sería el compromiso que el presidente tuviera con respecto a dichos principios y objetivos señalados por el plan, porque eso es lo que hace factible finalmente cualquier plan de desarrollo económico, en un régimen marcadamente presidencialista.

Flores Caballero ha sintetizado los principios del Plan Sexenal en la siguiente forma:

- 1.- La adopción de una política de nacionalismo económico que permitiera al gobierno regular aquellas actividades de explotación de los recursos naturales, y el comercio de los productos que significaran un empobrecimiento del territorio.
- 2.- Los propósitos de justicia social y nueva edificación económica en materia agraria, tendientes a proteger a los nuevos poseedores de tierras y crear nuevos sistemas de agricultura organizada.
- 3.- Los lineamientos en materia de trabajo orientados hacia la protección y desarrollo de la organización sindical de los asalariados. Y,

- 4.- El fortalecimiento y organización del ramo de Hacienda y Crédito Público como una cabal garantía de seguro desarrollo de los programas de gobierno.\*º

En conclusión, este plan proponía lo que en términos constitucionales y de práctica gubernamental se venía gestando: la amplia intervención estatal en la vida económica y la rectoría del Estado como condición para el desarrollo económico y social de la nación. De ahí que el documento planteara entre otros elementos, objetivos de trabajo, comunicaciones, obras públicas, educación, salud, fomento económico, etc.

La posición de Cárdenas fue consecuente en este sentido, pues comprometió su programa económico a una más amplia intervención económica y a una política de justicia social.\*¹

Pero el proyecto de desarrollo se sustentaba finalmente en la reforma agraria, y el financiamiento e infraestructura para el progreso económico vía la producción agraria. Fue finalmente el Plan Sexenal el que formalizaría un proyecto de desarrollo que en la práctica se venía fomentando desde mediados de los años 20.

El plan se propone acelerar el reparto de tierras entre los campesinos, cosa que Cárdenas cumple con suficiencia, además de darles seguridad jurídica a los destinatarios de dichas tierras.

\*º/ Flores Caballero, Romeo, Op. Cit., pag. 211

\*¹/ Ayala Espino, José, Op. Cit., pag. 188.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

Consecuentemente el documento plantea que el estado establezca una amplia política de fomento agropecuario desde la perspectiva crediticia y de apoyo estructural para la producción, con la creación de sistemas de riego y de educación para los campesinos. Todo esto complementado con una intensa organización ejidal y de los campesinos en sí. "En materia agraria fijo (el plan) entre otros objetivos los siguientes: fraccionamiento de latifundios, redistribución de la población rural, colonización interior, salario mínimo rural, asistencia médica y farmacéutica gratuita, etc. Promoción agrícola, creación de laboratorios y centros experimentales, desarrollo de las obras de irrigación y otros más".<sup>72</sup>

Todo apuntaba al reforzamiento de la productividad agraria como modelo de acumulación para esos años. "Si en verdad se quería continuar el desarrollo económico nacional, era necesario elevar la producción agrícola, de forma tal que hiciera posible la atención de necesidades de alimentos, materias primas, fuerza de trabajo y mercado para la producción manufacturera. Sin embargo, para facilitar ese desarrollo agropecuario era necesario influir amplia y sensiblemente en la propiedad rural".<sup>73</sup>

Sin duda, los 17,906,429 hectáreas repartidas por Cárdenas hablan de la indispensable reestructuración de las relaciones de propiedad de la tierra al fomentar la propiedad ejidal y la pequeña y mediana propiedad agrícola.

---

<sup>72</sup>/ Rives Sánchez, Op. Cit., pp. 336-337.

<sup>73</sup>/ Ayala Espino, José, Op. Cit., pag. 173.



El ejido se convertía así, en el motor y eje de la economía agraria, tarea en la que estaba empeñado el Estado mismo. Este empeño sin embargo, estaba limitado a la disponibilidad real de los recursos y a las condiciones sociopolíticas del país, para intentar una reorganización productiva y social del campo.

Señala Roger D. Hansen que entre 1925 y 1940 la tasa de crecimiento del sector agropecuario fue apenas del 1.9%. Porcentaje bajo si consideramos que dicho sector era el centro del desarrollo del país. El mismo intenta una respuesta a este hecho: "En un período caracterizado por la inseguridad de la propiedad territorial y los consiguientes bajos niveles de inversión y uso de la tierra, es de sorprender que el sector agrícola haya actuado con tanta eficacia".<sup>74</sup> Efectivamente, pese a todo lo señalado anteriormente las condiciones de inestabilidad político militar hasta 1929 y políticas hasta 39, además de la crisis económica del 29 y la falta de recursos financieros y humanos con preparación técnica suficiente, hacía muy difícil el éxito del proyecto de desarrollo. Después de todo, se estaban construyendo aún las estructuras consolidadoras del capitalismo en el país.

Pero concluyendo con el Plan Sexenal y la reforma agraria, diríamos junto con los autores antes citados aquí, que:

-----  
<sup>74</sup>/ Hansen, Roger D., Op. Cit., pag. 48.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

"Los efectos de la reforma agraria fueron múltiples; el más importante fue la liberación de poderosas fuerzas que se habían mantenido atadas a las formas pretéritas de producción en el campo. Las obras, el reparto agrario, la organización, los créditos y la estabilidad crearon en el campo una importante dinámica que amplió e hizo posible el mercado interno que la economía requería. El reparto agrario también liberó brazos, además de demandas, que la industrialización necesitaba para su desempeño". (Ayala Espino, José, pag. 174)

"Si el plan sexenal es considerado como un plan que traza sólo lineamientos generales, de ningún modo deja de ser un plan de política económica... el plan firma el acta de defunción del liberalismo económico. Es la época de la economía dirigida". (Calderón Miguel Angel. Citado por Rives Sánchez, pag. 340).

### 5.3 EL APARTADO PUBLICO; CONDICION PARA EL PROYECTO ECONOMICO

La calidad de estado rector que se había impuesto así mismo el moderno estado mexicano, más su compromiso con el pueblo para hacer cumplir sus demandas reivindicativas por las que se había lanzado a la lucha revolucionaria, demandaban una organización estatal amplia y ágil, que atendiera los diversos fenómenos surgidos de tal postura.

Así, el desarrollo de la administración pública se planteaba cada vez más compleja, variada y fundamental para la consecución de los objetivos estatales. Surgieron así, no sólo organismos de fomento económico y/o puramente administrativos, sino también

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

para satisfacer las necesidades de educación, salud y seguridad social y laboral de amplios grupos.

Todo esto es cierto, pero también lo es el hecho de que la administración pública suele desarrollarse con mayor ahínco y coherencia, en aquellas áreas que son claves para el desarrollo nacional. Dependerá del proyecto de desarrollo que se tenga para que la administración pública haga énfasis en su crecimiento desarrollo o perfección administrativa, en las áreas que afecten directamente tal proyecto. Aquí es cuando el proceso de modernización toma cuerpo y coherencia. Modernización como adecuación del aparato público a las condiciones de desarrollo capitalista: o redimensionamiento como condición para el desarrollo. Como quiera que se diga, el hecho es que la administración pública se prepara para echar a andar y sostener ese proyecto, independientemente de que se cumpla con suficiencia o no, el resto de los compromisos políticos-sociales del estado.

En ese sentido la administración pública juega un papel fundamental para cualquier nación, podríamos decir en palabras de Harold F. Alderfer. El mismo señala que la administración pública puede "...proporcionar los hechos, aplicar los métodos, evaluar los datos. No es necesario que asuma la responsabilidad de elaborar planes generales para una sociedad mejor, pero puede y debe estar en posición de fomentar, apoyar y llevar a cabo los planes que fueron políticamente aceptados. Es el instrumento de

realización".<sup>70</sup>

Entre 1920 y 1940, el proyecto era la producción agraria para el desarrollo, y la administración pública el instrumento de su realización. Para ello se crearon una serie de leyes, reglamentos y organismos que hicieron posible tal proyecto de desarrollo.

#### 5.4 LA EVOLUCION ADMINISTRATIVA

Tras de ser expedida la Ley Agraria de 1915, ésta convino la creación de la Comisión Nacional Agraria, las comisiones locales y los Comités Particulares, que en lo sucesivo tendrían como tarea la aplicación de dicha ley y en el fondo, la promoción de la reforma agraria.

En diciembre de 1921 Obregón expide un decreto que le facultaba para efectuar dotaciones provisionales de tierra, mediante las Comisiones Agrarias Locales, al tiempo que en 1923 se creaba la Procuraduría de Pueblos, cuyo objeto era la gestión de los asuntos de los trabajadores del campo.

Por otra parte, en febrero de 1921 se reestructuran e incrementan los recursos de la Comisión Nacional Agraria, mientras que en marzo se creaba la Dirección de Irrigación dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Misma que estaba

---

<sup>70</sup>/ Alderfer Harold, F., "La administración pública en las naciones nuevas", pag. 238.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

experimentando un proceso de desconcentración, pasando de 14 a 25 agencias repartidas en varios estados.\*

En 1922 se crea por decreto la Dirección de Cooperación Agrícola, que tenía como objetivo la creación de agricultores autónomos y de cooperativas agrícolas, para que en 1923 tras de su reorganización se convierta en la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas. En ese mismo año se crea la Dirección de Pesquerías.

Hasta aquí, los cambios administrativos se habían llevado a nivel de reorganización de la Secretaría de Agricultura y Fomento, debido fundamentalmente a que se estaba comenzando un proceso de reactivación económica y desarrollo de la misma administración pública.

A partir de 1925 la reforma agraria toma rumbos más definitivos, y comienza la creación de instancias de regulación y fomento más determinantes, como fue la Ley de riego en 1926 y la institución de la Comisión Nacional de Irrigación que aunque dependiente de la misma secretaría sube de rango al dejar de ser dirección. En diciembre de ese mismo año, se publicaba la Ley de Patrimonio del Ejido, que cuidaba de la organización de las autoridades encargadas de la vigilancia de las poblaciones ejidales.

---

\*/ Flores Caballero, Romeo R., Op. Cit., pp. 182-183.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

Mientras tanto en el sector paraestatal, se creaban algunas instancias tanto a nivel de créditos como de comercialización, tras la expedición de la Ley de Crédito Agrícola en marzo de 1926; entre ellos destacan el Banco Nacional de Crédito Agrícola, y un sistema de crédito ejidal de carácter regional y la creación de los Almacenes Generales de Depósitos.

En marzo de 1929 se expide una nueva ley que busca aumentar el número de tierras disponibles para su repartición y la agilización de los trámites pertinentes del caso. En agosto se expide la Ley de Aguas Nacionales que pretendía un mayor control sobre los recursos hidráulicos.

El siguiente gran paso dado por el estado para garantizar la vigencia y desarrollo del proyecto modernizador del campo, se dio con motivo del establecimiento del Plan Sexenal.

A partir de él, la reforma agraria dio un gran salto al ser transformada la Comisión Nacional Agraria en el Departamento de Asuntos Agrarios, como dependencia directa del presidente de la República. La elevación a rango de departamento autónomo de ese organismo implicó contar con presupuesto propio y una gran capacidad de acción: su objetivo; "hacer más expedita la restitución de tierras y aguas" y tomar a su cargo la "organización ejidal en todos sus aspectos".<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup>/ Ayala Espino, José, Op. Cit., pag. 172.

A su vez, las es Locales Agrarias fueron sustituidas por Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad. En ellas participarían personal del gobierno, del Departamento Autónomo y de las organizaciones campesinas.

Con motivo del mismo documento, el gobierno cardenista tomó algunas medidas para fomentar la producción y distribución de la producción ejidal: creó instituciones y les asignó nuevas funciones, con el fin de atender los aspectos de la organización campesina. Así, creó el Banco de Crédito Ejidal con la finalidad, además de proporcionar los créditos requeridos, de almacenar y vender cosechas, reparar canales de riego, construir centrales de energía, realizar experimentación agrícola, organizar cooperativas de consumo, etc.; creó un Consejo de Educación Rural, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y dio preferencia a la creación de las escuelas normales rurales, con el fin de apoyar sus acciones organizativas en el ámbito rural.\*\*

El período cardenista fue en el que la reforma agraria logró su más alto rendimiento. Esto fue en la medida que tomó cuerpo en la política económica del Estado para ese sexenio, al ser parte del proyecto modernizador del campo mexicano. Algunos números dan cuenta de eso: el 16.7% de la inversión pública para 1939 fue ejercido en el fomento agrícola. Se construyeron cinco presas y

-----  
\*\*/ Ibid., pag. 173.

## El Modelo de Acumulación: La Producción Agrícola

numerosos sistemas de irrigación en diversas regiones del país, garantizando la irrigación de 118,000 hectáreas entre los años 1934-1939.<sup>99</sup> Mientras que para 1940, el 49% de la tierra cultivada en el país era ejidal, lo que equivalía a 7,000,000 de hectáreas cultivadas.<sup>100</sup>

Todo esto fue producto de la permanente modernización administrativa para hacer factible la reforma agraria y consecuentemente la factibilidad de la productividad agraria capitalista como modelo de desarrollo.

---

<sup>99</sup>/ Las presas fueron las siguientes: la del Palmito, Durango; la presa Solís en el Lerma; la presa Sanalona en Culiacán; la Angostura en Sonora; y la presa del Azúcar en Tamaulipas. (Estadísticas históricas de México, T. II, pag. 841)

<sup>100</sup>/ Ayala, Espino, José, Op. Cit., pag. 174.



CUADRO C

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS  
1910-1940

AÑO	TOTAL PEA <sup>4</sup> 100 %	SECTOR PRIMARIO <sup>1</sup>		SECTOR SECUNDARIO <sup>2</sup>		SECTOR TERCERARIO <sup>3</sup>		SECTOR NO ESPECIFICADO	
		ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
1910	5,337,889	3,584,191	67.15	805,262	15.05	884,589	16.57	65,847	1.23
1921	4,883,561	3,488,702	71.43	61,318	11.49	454,293	9.30	379,048	7.78
1930	5,165,803	3,626,278	70.20	743,407	14.39	586,930	11.36	209,188	4.05
1940	5,858,116	3,830,871	65.39	746,313	12.73	1,117,274	19.07	163,658	2.79

1. COMPRENDE AGRICULTURA, GANADERIA, SILVICULTURA, PESCA Y CAZA.
2. COMPRENDE INDUSTRIA DEL PETROLEO, INDUSTRIAS EXTRACTIVA Y DE TRANSFORMACION, GENERACION Y DISTRIBUCION ENERGIA ELECTRICA.
3. COMPRENDE COMERCIO, TRANSPORTES, SERVICIOS Y GOBIERNO.
4. POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

FUENTE: INEGI, ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO, T.I., PAG. 251

CUADRO D

TIERRAS DISTRIBUIDAS Y NUMERO DE BENEFICIARIOS CON DOTACION POR PERIODOS PRESIDENCIALES  
1910-1940

AÑO FINAL DEL PERIODO	PRESIDENTE	HECTAREAS DISTRIBUIDAS				BENEFICIARIOS		
		TOTAL	% DE LA SUPERFICIE DEL PAIS	TOTAL ACUMULADO	% DE LA SUPERFICIE DEL PAIS	PROMEDIO DE NETAREAS	TOTAL ACUMULADO DE BENEFICIARIOS	
1920	VENUSTIANO CARRANZA	167,936	0.1	167,936	0.1	46,398	3.6	46,398
1920	ADOLFO DE LA HUERTA	33,696	0.0	201,632	0.1	6,330	5.3	52,728
1924	ALVARO OBREGON	1,100,117	0.6	1,301,749	0.7	128,468	8.6	181,196
1928	PLUTARCO ELIAS CALLES	2,972,876	1.5	4,274,625	2.2	297,428	10.0	478,624
1930	ERILIO PORTES GIL	1,707,750	0.9	5,982,375	3.1	171,577	10.0	650,201
1932	PASCUAL ORTIZ RUBIO	944,538	0.5	6,926,913	3.5	64,573	14.6	714,774
1934	ARIELARDO L. RODRIGUEZ	790,694	0.4	7,717,607	3.9	68,556	11.5	783,330
1940	LAZARO CARDENAS	18,786,131	9.6	26,503,738	13.5	728,847	25.8	1,512,177

FUENTE: ELABORADO CON DATOS INEGI, ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO, T.I., PAG. 277

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

A continuación tratamos de sintetizar una serie de conclusiones producto de los diversos planteamientos que se presentaron a lo largo del documento, pero que están encaminadas directamente a tratar de dar contestación a las hipótesis de trabajo. Cada una de ellas es citada textualmente para que de forma inmediata se concluya sobre su planteamiento.

a).- La construcción del capitalismo en el país exigía la existencia de una administración pública que pudiera hacerse cargo de tal tarea. Su conformación y dimensión debían responder a tal requerimiento.

La revolución iniciada el año de 1910, destruyó al estado liberal oligárquico que subsistía hasta entonces. Consecuentemente la disputa por el poder resquebrajado, entre los diversos grupos revolucionarios, significaba igualmente diversas posturas sobre la manera en que habría de reorganizarse el poder público.

El grupo militarmente triunfante (el constitucionalista), impuso su proyecto de nación para el país. El capitalismo seguiría siendo la forma de organización económico social para México. La diferencia sería las características que asumiría el nuevo y además naciente segundo estado nacional mexicano.

Las condiciones impuestas por el desarrollo de la contienda revolucionaria, exigía la participación intensiva del estado, para ya no sólo echar a andar la economía devastada por la

guerra, sino para prácticamente reconstruirla, fomentarla y desarrollarla.

Era éste, y seguiría siendo a la postre un estado interventor que no se quedaría, a la manera del estado liberal oligárquico, en el nivel de las regulaciones económicas, sino que sería promotor y actor directo de ella y dentro de la misma. Así, desde sus inicios, se convirtió en el mayor y casi único promotor del capitalismo en el nuevo país surgido de la revolución.

La administración pública, al ser el instrumento ejecutor de las decisiones del estado, tuvo consecuentemente a su cargo la reconstrucción del país. Tarea nada fácil, si consideramos el estado físico y económico en el que se encontraba éste, al darle la vuelta al año de 1920.

La situación de destrucción existente, presentaba la reconstrucción y desarrollo de la economía, como una tarea de grandes proporciones que pretendía la combinación de cuantiosos recursos financieros y materiales, que sólo el estado parecía poder poseer. Ello exigía la presencia de una administración pública lo suficiente grande y dinámica que no sólo hiciera posible la reconstrucción del país, sino que también el establecimiento y desarrollo del capitalismo en él.

Esto último era consecuencia de ser el proyecto del grupo revolucionario triunfante, pero también de su formalización en la constitución de 1917. El estado tenía como obligación constitucional, el fomentar el desarrollo de las relaciones

## Conclusiones

sociales de producción capitalistas, siendo una de sus fundamentales funciones la promoción, organización y defensa de la propiedad privada, y el establecimiento de un régimen de libertades públicas adecuadas para el logro de los fines señalados.

El hecho es que todo ello creó una de las condiciones a partir de la cual la administración pública se desarrollaría: La necesaria participación del estado en la reconstrucción. Necesaria, no porque el estado lo decidiera así, sino porque en ese momento era el único actor social con la capacidad de dirección y de aglutinación necesarios para iniciar la reconstrucción, como condición de la reimplantación del capitalismo y su posterior desarrollo. Así, tuvieron que surgir una serie de organismos públicos no existentes hasta entonces, y la reorganización de los que ya estaban. Los más de ellos empeñados en la reconstrucción y/o creación de la infraestructura económica indispensables para el desarrollo. Otros trataban de echar a andar un muy preciso modelo de desarrollo, mientras que otros más trataban de crearle al estado un cierto margen de legitimidad y consenso, que hicieran posible su existencia y el desarrollo de sus tareas en las mejores condiciones posibles.

Así, entre 1920-1940, la administración pública creció rápidamente y en la forma en que lo demandaba el desarrollo económico y social. Si para 1917, ya instalado el gobierno provisional carrancista, existían seis secretarías de estado y tres departamentos de estado, para 1939 eran nueve secretarías y seis departamentos, además de la Procuraduría General de la

República, y un amplio sector paraestatal como no se conoció antes.

En lo que respecta al sector central, si bien en términos cuantitativos no hay gran diferencia, en lo cualitativo la administración pública de este periodo había sufrido ya una serie de reorganizaciones y adecuaciones, que para 1939 sumaban ya cuatro y que se expresaban en igual número de leyes reglamentarias del art. 90 constitucional.

En cuanto al sector paraestatal se refiere, el crecimiento fue particularmente grande, pues eran precisamente las empresas públicas el instrumento a través del cual el estado hacía posibles sus medidas de fomento, apoyo y de actividad productiva directa. Se desarrolló como un instrumento estratégico del sector central, en el cual se apoyó el peso fundamental del desarrollo económico y social del país, conforme lo establecía la constitución del 17. De tal forma, la empresa pública se convirtió en el promotor directo y físico real del país en los ámbitos del desarrollo infraestructural, financiero y satisfactor de necesidades para la población.

La administración parecía estar cumpliendo sus cometidos. Pero ¿quienes eran los beneficiados? Por una parte eran, evidentemente, un síno incipiente si escasamente organizado sector privado, y por otro, los mismos hombres que detentaban el poder público y que se valían de su posición para hacer fortuna acosta del gobierno y sus recursos. El mal menor eran aquellos que si bien utilizaban los recursos estatales en su beneficio,

los canalizaban al ámbito productivo.

Aun así, en uno y otro casos, se estaba propiciando el fortalecimiento y desarrollo de una iniciativa privada nacional, que hasta 1910 se formó al amparo de su dependencia con el capital trasnacional. Esta deformación histórica propició que la burguesía no estuviera en condiciones de retomar en sus manos el desarrollo nacional al término de la revolución. Como quiera que sea, dicha burguesía era la gran beneficiaria de la intensa actividad estatal en la economía, pues recibía en efectivo (vía transferencias), y en especie (a través de bienes y servicios subsidiados), los recursos que el estado aplicaba en los diferentes niveles de su administración, con motivo de la búsqueda del desarrollo nacional.

b).- La forma más acabada de la modernización económica es su estructuración como modelo de desarrollo. La administración pública se modificó para responder a los requerimientos de dicho modelo.

Si bien por una parte se estaba reconstruyendo la infraestructura económica, también se impulsó a la par, primero de forma incipiente y desarticulada, y luego inserta en un plan coherente de política económica (plan sexenal), un modelo de desarrollo económico que permitiera la acumulación de capital necesario, para acceder a formas superiores de desarrollo económico y social. Dicho modelo presionó el surgimiento de todo un sector administrativo que lo hiciera posible. Es esta otra de las



condicionantes del desarrollo de la administración pública.

Es cierto que la tarea principal de la administración pública en 1920 era la reconstrucción, pero eso no anulaba la implantación consecuente de un modelo de desarrollo que creara riqueza. Para 1920-1940, el modelo fue la producción agraria. En ese sentido, la administración creció y se modificó, al tiempo que iba sufriendo una serie de reformas justificadas ante o para el avance del proyecto económico. En adelante, el desarrollo de la administración pública en su parte medular dependerá del modelo de desarrollo puesto en marcha por el o los gobiernos en turno. Y en esa línea, los recursos estatales para el fomento económico tendrían un destino muy específico, mientras que la administración pública cambiaría para responder a las expectativas del desarrollo. Hasta 1940 fue la producción agraria, después y hasta 1970 cuando menos, el "desarrollo estabilizador" vino a sustituir a aquel como modelo, al plantear a la industrialización como motor del desarrollo y crecimiento económico.

Se puede decir que la administración pública ha sido factor fundamental en la evolución de los diferentes modelos de desarrollo impulsados en el país. Pero al mismo tiempo se ha organizado y sometido en su tamaño y metas, a los requerimientos del modelo de acumulación en práctica, para el empuje y desarrollo capitalista.

c).- La administración pública mexicana, racionalizando y priorizando los conflictos sociales, los mediatiza garantizando el estado de cosas vigente. Para ello construye una serie de organismos impactando su propia conformación.

El estado surgió como producto del proyecto del grupo revolucionario triunfante, que no fueron precisamente los representantes del pueblo en armas. Así, el grupo sonorenses tras de su triunfo militar, tuvo que hacer suyas las reivindicaciones populares para por una parte, dar fin al conflicto armado, y por otra allegarse un buen margen de legitimidad y consenso que les permitiera derrotar ya no sólo por las armas, sino también políticamente a otros grupos beligerantes.

Con la constitución del 17, el estado hace suyos esos principios (art. 3ro., 27 y 123, etc.), por lo que los sucesivos gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de crear una serie de organismos públicos para que cristalizaran las señaladas demandas; como fue el caso de diversos organismos e instituciones de educación básica y superior, que fomentaron el desarrollo artístico y técnico productivo de la población y de los trabajadores en particular; se instauraron una serie de instancias administrativas que dieron surgimiento y auge a la reforma agraria, que a la postre tras un importante desarrollo cualitativo, terminarán convirtiéndose en el Departamento Agrario (dependiente directo de la Presidencia de la República), organismo que posteriormente se transformaría en la Secretaría de la Reforma Agraria. Y por último, los obreros vieron satisfechas de algún modo sus demandas, al crearse

instituciones como el salario mínimo y la instauración de sus derechos de agremiación, reunión y huelga, por los que tanto habían luchado, además de la satisfacción de otros elementos como el de salud, educación etc.

Cabe señalar que aunque el estado retomó la responsabilidad del cumplimiento a las demandas del pueblo en armas, no significaba necesariamente su cumplimiento. Es decir que los sucesivos gobiernos posrevolucionarios no sólo no cumplieron con buena parte de lo prometido, sino que lo convirtieron en propuestas de política electoral. Sería el Gral. Lázaro Cárdenas quien cumpliera con algo de lo prometido. No obstante, de 1920 a 1940 hubo importantes avances de política social de beneficio a las grandes mayorías, que sin embargo no llegaron a todos. Pero finalmente, el hecho fundamental es que cumpliendo o no los gobiernos posrevolucionarios, se legitimaban ampliamente a partir de tal postura. La creación de una serie de organismos públicos y de instituciones jurídicas en ese sentido, justifican el hecho.

Quizá la fuente principal de la legitimidad del estado durante esos años, estuvo en la satisfacción de una de las demandas centrales del pueblo en armas; la repartición de la tierra. No era esto poca cosa para un pueblo que había sido despojado de ellas, y que buena parte de él jamás las había tenido. La capitalización política del fenómeno de la repartición de la tierra, y de la garantía constitucional de la libre organización, reunión, y derecho de huelga para los trabajadores, fueron la piedra angular de la legitimidad estatal.

Cárdenas es el que cristaliza mejor que nadie estos principios y en los cuales fundó su gobierno. El resultado fue la cooptación y corporativización de los campesinos y obreros mexicanos, que si bien carecían de medios fundamentales de vida, ahora estaban en posibilidades de poseer tierras los unos, y libertad de organizarse y luchar sindicalmente los otros, como vía para mejorar económicamente. La revolución triunfante no había cumplido con su parte del trato establecido, pero los dotó de los elementos básicos para su supervivencia y lucha política, situación que duró hasta que el Gral. Cárdenas dejó el poder presidencial. En adelante, la corporativización que él mismo instituyó, se volvió en contra de los trabajadores y campesinos mismos.

d).- Podríamos decir que al conocer los elementos del estado nacional mexicano, aunados al contexto político y social del desarrollo histórico de su administración, podremos obtener una visión más concreta y real del papel que ha jugado dicha administración con su desarrollo.

Durante el periodo 1920-1940, la sociedad mexicana sufre un proceso de profundos cambios y reformas político sociales, que tenían un impacto profundo consecuente en la economía. Era una sociedad que salía de una revolución y trabajaba en la reconstrucción económica y en la consolidación del estado. Estos cambios se expresaron en la administración pública, que así mismo fue modificándose al responder primero, a los redimensionamientos

políticos del estado ante la presión de la sociedad, y luego, al hacer lo propio ante las necesidades de la reconstrucción económica y del desarrollo nacional.

Podemos decir que las dos grandes tareas de la administración pública del período analizado, respondieron a una doble necesidad histórica: por una parte, la necesidad de crear las condiciones óptimas para el desarrollo del capitalismo en México; y por otra, la igualmente necesidad de garantizar la existencia del status quo vía legitimidad del estado capitalista mexicano. El período 1920-1940, es ejemplificador en ese sentido.

Todo este proceso se puede sintetizar en tres puntos esenciales, que se plantearon como tareas de la administración pública de dicho período:

- a).- La reconstrucción económica.
- b).- El modelo de desarrollo.
- c).- La Legitimidad que requería el estado.

A partir de estas condicionantes, es que la administración pública creció y se desarrolló durante las dos décadas analizadas. Pero no fue un proceso que se quedó ahí. Estos mismo elementos dictaron la dinámica del crecimiento y evolución administrativa durante las siguientes décadas y hasta 1982, año en el cual la administración pública llegó a su grado máximo de crecimiento con 18 secretarías, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, además de las aproximadamente 1.982 empresas públicas conformantes del sector

paraestatal.

Este crecimiento estaba justificado históricamente, en la forma en que había surgido de la revolución el estado mexicano, y de las tareas que aquella y que la evolución de la sociedad le impusieron.

¿Pero por qué a partir de 1982 se inicia el proceso inverso al crecimiento que venía experimentando el sector público? Se debe, sin duda, al cambio de la visión que sobre el estado ha sufrido el grupo gobernante. Desde ese año se construye un estado que, sin dejar de lado sus postulados revolucionarios de justicia social (al menos en el discurso), se aboque a la tarea de reelaborar las relaciones económicas sobre la base del libre mercado. El proyecto es la construcción de un estado liberal (podríamos decir que a la manera clásica), cuya tarea central en el ámbito económico sea el de la regulación. Al cambiar el estado, cambia su administración para estar acorde con la nueva naturaleza estatal.

Este cambio obedece también, a los reclamos de un sector privado que se siente y está en condiciones de tomar bajo su tutela el desarrollo de la economía nacional. Tras de sesenta y dos años de evolución y de ser nutrido por el estado, el sector privado nacional reclama su espacio económico natural, y critica al estado su excesiva participación económica. En este sentido se puede decir que la perspectiva de la administración pública, está encaminada a seguir el sendero de adelgazamiento que inició

en el año de 1982.

Sólo el análisis del estado nos ha permitido entender más cabalmente, al menos en términos generales, todo el proceso evolutivo sufrido por la administración pública, que tras de seis décadas de desarrollo en un solo sentido, justificado en y por el sistema político forjado por la revolución, ahora cambie al cambiar la idea que sobre el estado tenía el grupo gobernante. La "reforma del estado" es en este momento el gran objetivo.

Desde 1920 y hasta nuestros días, la administración pública se convirtió en factor fundamental para el desarrollo nacional. Es por ello que desde su nacimiento mismo, ha estado sujeta a un constante cambio generado por las condiciones político económicas del país, pero sobre todo por la necesidad de dar cumplimiento al proyecto capitalista de nación para México. Son estas las bases de desarrollo y crecimiento de una administración pública que terminaría siendo el enorme aparato que a partir de la década de los ochenta fue calificada de sumamente obesa y onerosa para el desarrollo nacional.

## BIBLIOGRAFIA

Alderfer, Harold F., *La administración pública en las naciones nuevas*, Edit. Paidós, México, 1970, 251 pp.

Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, SEMIP-AZUCAR S.A.-UNAM-F.C.E., México, 1988, 482 pp.

Bendix, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974, 283 pp.

Blauberg, I., *Diccionario marxista de filosofía*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1979, 344 pp.

Borisov, Zhamin y Makarova, *Diccionario de economía política*, Ediciones Armadillo, Bogotá-Colombia, 1977, 351 pp.

Casanova Alvares, Francisco, *El cardenismo*, texto inédito en Casanova Alvares, Francisco (compilador), *México: economía, sociedad y política; el proceso de institucionalización de la revolución mexicana (1917-1940)*, UNAM, México, 1985, T.2, pp.185-201

Caso, Andres, *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, INAP, México, 1988, 166 pp.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial; órgano del Gobierno Provisional de la República, Lunes 5 de febrero de 1917, 4a. época, tomo.V, No. 30

Córdova, Arnaldo, *Política de masas y capitalismo*, en Colmenares, Ismael et. al. (recopiladores), *Cien años de lucha de clases en México (1876-1976): lecturas de historia de México*, Ediciones Quinto Sol, México, 1985, T.2, pp. 116-120

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Serie Popular Era, México, 1987, 99 pp.

Espinoza, Pablo, "Plantear sólo modernización económica es un grave error (parte II)", diario la Jornada, domingo 29 de julio de 1990, Sección Cultura, México D.F., pag. 33



Flores Caballero, Romeo R., *Administración y política en la historia de México*, F.C.E.-INAP, México, 1988, 386 pp.

Garcíadiego Dantán, Javier, *El estado moderno y la revolución mexicana*, en Mirón Lince, Rosa Ma. (coordinador), *Evolución del estado mexicano: reestructuración 1910-1940*, Ediciones el Caballito, México, 1986, T.2, pp. 19-108

Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo estado (1928-1945)*, S. XXI Editores, 3a. ed., México, 1985, 380 pp.

González Casanova, Pablo, *En el primer gobierno constitucional (1917-1920)*, S. XXI Editores, (La clase obrera en la historia de México, 6), 3a. ed., México, 1984, 227 pp.

Gurrero, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, Edit. Fontamara, Barcelona, 1981, 277 pp.

Gutiérrez, Sergio Elías, "La dimensión administrativa", en NEXOS, septiembre de 1988, año XI, vol. 11, No. 129, pp. 27-31

Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, S. XXI Editores, 18a. ed., México, 1989, 340 pp.

Heller, Claude, *El Poder, la política y el estado*, ANUIES, México, 1976, 119 pp.

Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1983, 223 pp.

Leal, Juan Felipe, *La burguesía y el estado mexicano*, Ediciones el Caballito, 10a. ed., México, 1985, 202 pp.

Leal, Juan Felipe, *Agrupaciones y burocracias sindicales en México: 1906/1938*, PINEM-TERRA NOVA, México, 1985, 213 pp.

Lenin, V. I., *El estado y la revolución: la doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la revolución*, Edit. Progreso-Ediciones de Cultura Popular, Moscú, 1978, 155 pp.

López Cámara, Francisco, *Origen y evolución del liberalismo europeo*, UNAM-F.C.P. y S., (Textos universitarios, ), México, 1977, 116 pp.

Martínez Corbalá, Gonzalo, El fin del maxismo, en Colmenares, Ismael, et. al., ed. cit., pp. 125-128

Marx, C. y F. Engels, La ideología alemana, Ediciones de Cultura Popular, México, 1979, 236 pp.

Matute, Alvaro, El último caudillo y el proceso de institucionalización, en Mirón Lince, Rosa Ma., ed. ct., pp. 109-150

MEXICO; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA, Estadísticas históricas de México, México, 1985, 2 T.

MEXICO; PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Glosario de términos administrativos, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982

Meyer, Lorenzo, El primer trazo del casino, en Historia general de México, El Colegio de México, 3a. ed., México, 1986, T.2, pp. 1183-1271

Otero, Mariano, Propiedad y clases sociales 1842, en Matute, Alvaro, Antología: México en el siglo XXI; fuentes e interpretaciones históricas, UNAM, (Lecturas universitarias, 12), 4a. ed., México, 1984, pp. 114-130

Paoli Bolio, Francisco José, Estado y sociedad en México 1917-1984, Ediciones Oceano, México, 1985, 137 pp.

Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el estado capitalista, S. XXI Editores, 23a. ed., México, 1986, 471 pp.

Ramírez Brum, Ricardo, Estado y acumulación de capital en México 1929-1979, UNAM-ENEP Aragón, México, 1980, 189 pp.

Rives Sánchez, Roberto, Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940, INAP, México, 1984, 464 pp.

Rodríguez Araujo, Octavio y Manuel, Márquez Fuentes, Callismo y maxismo, en Colmenares, Ismael, et. al., ed. cit., pp. 54-61

Rousseau, Jean Jacques, El contrato social, Edit. Sarpe, (Los grandes pensadores, 2), España, 1983, 210 pp.

Schmidt Nedvedovich, Samuel, El estado y su autonomía, F.C.P. y S.-Centro de Estudios Latinoamericanos, (Avances de investigación, 41), México, 1979, 36 pp.

Shulgovski, Anatoli, México en la encrucijada de su historia, Ediciones de Cultura Popular, México, 1985, 317 pp.

Uvalle Berrones, Ricardo, El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública, F.C.E., México, 1984, 186 pp.

Wolfe, Alan, Los Límites de la legitimidad, S. XXI Ediciones, 2a. ed., México, 1987, 401 pp.

## INDICE

<b>Introducción</b> .....	6
1. El objeto de investigación.....	6
1.1 El problema.....	6
1.2 La tesis.....	7
2. La hipótesis.....	10
3. Anotación metodológica.....	11
3.1 Concepción del estado; modernidad y estado.....	14
3.1.1 La modernidad.....	15
3.1.2 El estado.....	15
3.2 Concepción de la administración pública.....	17
3.3 Relación estado, gobierno y admón. pública.....	19
3.4 La administración pública y el cambio.....	22
3.5 La intervención estatal y el desarrollo.....	22
4. El esquema de trabajo.....	25
<b>Capítulo I</b>	
<b>Formación y consolidación del nuevo estado</b> .....	28
1.1 El estado mexicano y su administración.....	28
1.2 Rumbo al nuevo estado.....	31
1.3 Se inicia el camino de su consolidación.....	37
1.4 Las clases sociales y la consolidación del estado.....	49
<b>Capítulo II</b>	
<b>La constitución del 17 y el nuevo estado nacional</b> .....	55
2.1 El capitalismo para México.....	55
2.2 Propiedad privada y capitalismo.....	57
2.3 La rectoría del estado.....	60
<b>Capítulo III</b>	
<b>La reconstrucción económica y la nueva administración pública</b> .....	63
3.1 Diagnóstico económico administrativo.....	63
3.2 La reconstrucción económica.....	67
3.3 Reestructuración y organización de la administración pública.....	69
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Modernizando la administración pública</b> .....	79
4.1 Modernidad y administración pública.....	79
4.2 Evolución del aparato administrativo.....	81
4.3 Instrumentos para la modernización.....	92
<b>Capítulo V</b>	
<b>El modelo de acumulación: la producción agrícola</b> .....	97
5.1 El modelo económico.....	97
5.2 El plan sexenal.....	104
5.3 El aparato público: condición para el proyecto económico.....	109
5.4 La evolución administrativa.....	111

<b>Conclusiones.....</b>	<b>118</b>
<b>Bibliografía..</b>	<b>131</b>
<b>Indice.....</b>	<b>135</b>