

00463

2  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**"LA MODERNIZACION DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
EN MEXICO"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN  
P Ú B L I C A**

**P R E S E N T A E L:**

**LIC. MIGUEL ANGEL CEDILLO HERNÁNDEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., 1996

**TESIS CON  
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 esta 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.

A la memoria de mi querida hermana  
María del Carmen

## INDICE

### LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

PROLOGO .....	1
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO A: MODERNIDAD Y MODERNIZACION: UN BINOMIO EN RELACION	
1.- La Modernidad: Concepción y propósito .....	3
2.- Modernización: Proceso y estrategia .....	16
3.- Modernización, legitimidad y gobernabilidad .....	28
CAPITULO B: LA MODERNIZACION Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO: PLANTEAMIENTO HISTORICO	
1.- De la Policía a la Administración Pública: La transición colonial .....	40
2.- El proyecto modernizador de los borbones .....	46
3.- La modernización insurgente: Francisco Severo Maldonado, teórico de la modernización .....	59
4.- Proyectos de modernización para un nuevo país .....	63
4.1.- La alternativa conservadora: El pensamiento de Lucas Alamán y la Constitución Centralista de 1836 .....	70
4.2.- La alternativa liberal: El pensamiento de José María Luis Mora y la Constitución de 1857 .....	83

CAPITULO C: EL TRIUNFO LIBERAL Y EL POSITIVISMO CONSERVADOR .....	94
1.- La modernización positivista .....	96
2.- Modernización y dictadura presidencial .....	101
CAPITULO D: LA REVOLUCION MEXICANA: PROCESO, INTERRUPCION, CONSUMACION Y REINTERPRETACION .....	111
1.- El régimen presidencial y la construcción de un partido hegemónico .....	115
2.- La Administración Pública posrevolucionaria: Expresión del poder dominante del ejecutivo .....	128
3.- Las crisis recurrentes: Signo del Estado Mexicano .....	136
3.1.- Propuestas para modernizar la Administración Pública en México .....	139
3.2.- El servicio civil de carrera: Necesidad impostergable .....	140
3.3.- Gerencia pública y políticas públicas .....	149
3.4.- La desregulación jurídica .....	154
CAPITULO E: CONCLUSIONES	
E.1- La modernización y el Estado Mexicano.....	159
E.2.- Una Administración Pública moderna: Necesidad del devenir histórico en nuestro país .....	162
E.3.- La Administración Pública del futuro, instrumento efectivo de legitimación del Estado .....	165
EPILOGO .....	166
BIBLIOGRAFIA .....	169

## PROLOGO.

El presente trabajo pretende analizar el contenido y alcance del concepto "modernización", aplicado a la Administración Pública.

Para ello, se hace un estudio que inicia con la concepción y propósito de la modernidad, así como de la modernización como proceso y estrategia. De manera subsecuente, se aplican estos elementos conceptuales al desarrollo de los Estados, caracterizando cuatro etapas o estadios del proceso de modernización. Se señala asimismo, cómo puede transitarse a través de este proceso para alcanzar nuevos niveles de legitimidad y gobernabilidad.

En esta investigación se analizan además, los diversos procesos de modernización que han tenido lugar en México, a lo largo de la historia, tratando de identificar en cada etapa las características generales que se señalaron en el capítulo conceptual sobre modernidad y modernización. De esta manera se parte de lo general a lo particular, de la teoría a la evolución concreta.

Se apuntan también las características de la Administración Pública en el México contemporáneo, relacionándola con las instituciones políticas y jurídicas que interactúan con ella, y que en buena forma la determinan. En estas consideraciones se señala cuáles son las características y deficiencias de la Administración Pública, como una parte del fenómeno general de crisis recurrentes que ha venido padeciendo el Estado mexicano en los últimos años. En este

contexto, se plantea la necesidad impostergable de que se modernice a la Administración Pública mexicana, para convertirla en un instrumento efectivo que coadyuve a superar las críticas condiciones actuales.

Para una Administración Pública moderna se señalan tres vías de acción a seguir en México, que son: la instauración del servicio civil de carrera, el establecimiento de la gerencia pública y de políticas públicas como una nueva forma de quehacer administrativo, y la desregulación jurídica.

El servicio civil de carrera, como una vieja aspiración mexicana debe convertirse en una realidad que apoye la descorporativización del Estado mexicano así como la acotación del poder presidencial a sus límites constitucionales y legales; para eliminar efectivamente sus atributos extraconstitucionales o metaconstitucionales, que han hecho de la presidencia una institución que avasalla a los otros poderes estatales. Un Estado de derecho requiere, de una Administración Pública profesional, que establezca un servicio civil basado en los méritos y capacidades individuales de los servidores públicos, y no en la repartición patrimonialista y prebendaria de los cargos y funciones públicas. De la misma forma, un Estado de derecho moderno requiere de una Administración Pública eficaz y responsable, ya que actualmente, el grado de legitimidad se mide en mucho por la eficiencia en la atención a las demandas y en la prestación de los servicios que requiere la sociedad civil. Debe ser además un Estado responsable, en la medida de que debe responder a los gobernados, por los daños y perjuicios que causa su actuación pública deficiente o ineficiente. Por tal motivo, la selección de los servidores públicos, su

profesionalización, ya no debe dejarse al azar o a la componenda política, sino que debe de ser producto de una selección racional de los individuos con mayores capacidades y méritos para ocupar los cargos públicos. Esta no obsta, para que ciertos niveles de la administración puedan asignarse como producto de procesos electorales o de designaciones personales, pero debe establecerse con claridad el alcance de estos niveles y su naturaleza fundamentalmente política.

Construir una nueva estructura administrativa con fundamento en el servicio civil debe traer aparejado una nueva práctica de la administración de lo gubernamental, que planteé una relación mas democrática entre el poder y la sociedad. Por ello, el desarrollo de la gerencia pública y de las políticas públicas exige abandonar la forma tradicional de administración planificada, centralista y autoritaria.

Por otro lado, la desregulación jurídica debe de ser un proceso que necesariamente acompañe y sustente esta modernización. La transformación del marco jurídico resulta vital para romper con una regulación excesiva que le otorga a la Administración Pública facultades desmesuradas con las cuales en muchos casos no puede cumplir cabalmente, y que construye para los gobernados verdaderos muros de papel y laberintos burocráticos, que les impiden un desarrollo armónico y adecuado. La revisión de este marco normativo bajo nuevos principios es también una necesidad para limitar la discrecionalidad y la corrupción administrativa, ya que normas imprecisas e invasoras de los ámbitos privados de manera abusiva, sólo dan pie a excesos y arbitrariedades.

Con apoyo en estas tres líneas de acción, se darían pasos firmes a la modernización de las organizaciones gubernamentales, transformando a la Administración Pública en un instrumento de cambio y de legitimación.

Se avanzaría también decididamente hacia la federalización efectiva del Estado reconociendo la organización y decisiones de las comunidades. La aplicación de las políticas públicas y la limitación del presidencialismo serían palancas efectivas para retornar el poder a las bases sociales.

Una nueva normatividad que racionalice las relaciones entre la Administración Pública y los administrados ayudará a eliminar la corrupción y los desequilibrios que ocasiona un marco normativo excesivo y complejo.

El avance tecnológico, la revolución que la cibernética y la aplicación de nuevas tecnologías está generando en el mundo, demanda, en palabras de Alvin Toffler, un verdadero "cambio de poderes". Bajo esta dinámica, México arriba al Siglo XXI. No se puede llegar a esta era con una Administración Pública con atavismos virreinales, es indispensable que la modernización gubernamental se emprenda, como un proyecto prioritario e impostergable.

Gobernar frente a sociedades plurales y autónomas con un alto grado de incertidumbre y exigencias crecientes, será el escenario a enfrentar para ganar legitimidad. La nueva gobernabilidad requerirá de un nuevo sentido de lo público con mayor transparencia y apertura.

La construcción de la Administración Pública del futuro es un reto para el presente, pero para la construcción de ese futuro requerimos soluciones valientes y eficaces. El incumplimiento de las metas, la improvisación, la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad, la ineficacia, en fin, los continuos descabros y crisis que han bordado los últimos años de sombras a la Nación, pueden constituir factores de desequilibrio y de irritación social. La modernización administrativa combinada con un nuevo pacto político y social (también democrático y moderno) es la única opción de viabilidad institucional, de desarrollo, de justicia y de paz para México.

## INTRODUCCION.

Se encuentra en el debate contemporáneo la necesidad de definir cuáles son las características de la llamada "modernidad", y cuáles son las vías del proceso modernizador. Se dice que México está empeñado en "su modernización", como si se tratara del tránsito de una etapa que se deja por algo nuevo que vendrá. Quizá, se pierde de vista que México ya ha transitado por diversos proyectos "modernizadores", que han dejado de alguna manera su huella en la forma de ser del Estado y la sociedad de este país.

El objetivo de esta tesis es por una parte, tratar de definir en qué consiste ese proceso llamado "modernización" y ese propósito denominado "modernidad". Este esfuerzo de carácter teórico y filosófico será el punto de partida que nos servirá para apreciar con mayor nitidez los proyectos modernizadores que se han instrumentado a lo largo de la historia de México. Esta será de hecho la segunda parte de nuestro trabajo, que consistirá en el repaso de las concepciones, impactos y consecuencias de tales proyectos en el devenir histórico nacional. De este repaso trataremos de resaltar cuáles han sido los aspectos más trascendentes, así como las características que han dejado huella en lo que ahora es el Estado Mexicano.

La tercera parte de esta investigación, tendrá como propósito establecer las vías para la modernización contemporánea de la Administración Pública en México. Partiendo del estudio histórico, se pretende definir cuáles son los elementos que caracterizan a las organizaciones gubernamentales en estos momentos, y por qué es necesaria su modernización. En un punto de

transición y de crisis recurrentes, uno de los elementos fundamentales a considerar es precisamente, la actuación pública. Consideramos que una de las causas eficientes de estas crisis, se encuentra en una Administración Pública atrasada e ineficaz. Pero diagnosticar correctamente esta situación, para plantear los caminos correctos para el cambio institucional, puede convertir a la actuación administrativa en una importante palanca de desarrollo y bienestar, así como de superación definitiva de la crisis. En esta parte se examinan por ello, los síntomas del agotamiento administrativo, así como las alternativas que consideramos más plausibles para la modernización gubernamental.

Las conclusiones, tendrán como objetivo establecer aportaciones valiosas que sirvan para generar una nueva Administración Pública en nuestro país, que sea el soporte de un Estado democrático y socialmente legitimado, de un Estado promotor de la iniciativa social, de un Estado en fin (y al fin), cabalmente moderno. Estos son indudablemente los retos actuales de la Administración Pública. Explorar estos temas, en esta hora de cambios constituye un poco abrirse a la imaginación, a la creación, incluso a la utopía. En momentos en que se cuestiona la continuación de la historia y la existencia de nuevos esquemas para alcanzar la felicidad humana, nos remitimos precisamente a la historia para abreviar en ella los impulsos de nuestros nuevos proyectos.

## A).- MODERNIDAD Y MODERNIZACION: UN BINOMIO EN RELACION.

### 1.- La modernidad: Concepción y propósito.

Para iniciar el análisis del problema de la modernización debemos primero definir qué significa esta "modernización", qué es lo "moderno", qué es en fin esta "modernidad", definida como característica o atributo de algo.

El término no es nuevo, sino que tiene ya una larga historia. La palabra moderno en su acepción latina "modernus", se empleó por primera vez para distinguir el advenimiento del cristianismo frente al pasado pagano. También se empleó este término para referirse a una etapa histórica que se le denomina "Edad Moderna" y que se ubica entre la caída de Constantinopla, como baluarte del Imperio Romano de Oriente y el estallido de la Revolución Francesa, teniendo de esta forma una duración de más de tres siglos, es decir desde 1453 hasta 1789. Esta edad histórica se caracteriza por el fin del oscurantismo medioeval, es la etapa de la Reforma Protestante, de los grandes descubrimientos geográficos y de las grandes invenciones, como la brújula, que le abrió al hombre los caminos del mar y la imprenta que le abrió los senderos del conocimiento. También es la época del Renacimiento, del re-encuentro de Europa con el pasado clásico grecolatino.

Pero por moderno se define ahora también lo "nuevo", lo que rechaza a lo antiguo. Pero esta modernidad no sólo se caracteriza por una negación estéril del pasado, sino que se plantea

como un nuevo ideal, un nuevo paradigma. Es "nuevo", por ser precisamente lo contrario a lo viejo, pero también será moderno y en ello encontrará su afirmación en que tendrá un nuevo carácter auténtico y diverso, a lo negado, a lo viejo.

Lo moderno tiende sin embargo a ser clásico. Es moderno porque niega y rompe lo paradigmático, pero con ello tiende un secreto lazo con lo clásico, al convertirse en un nuevo modelo. Su vínculo con lo clásico depende (paradójicamente) de su permanencia, es decir, si lo nuevo, lo vanguardista sobrevive al tiempo será a la postre "un clásico". Habermas sostiene a este respecto que

"...aquello que simplemente está de "moda" se convertirá pronto en anticuado, lo que es moderno preserva un vínculo secreto con lo clásico. Por supuesto, siempre se ha considerado clásica a cualquier cosa que pueda sobrevivir al tiempo. Pero el documento declaradamente moderno ya no obtiene su poder de ser un clásico de la autoridad de una época pasada; en vez de eso, una obra moderna se convierte en clásica porque ha sido una vez auténticamente moderna. Nuestro sentido de la modernidad crea sus propios cánones autocontenidos de lo que es ser clásico".

En síntesis lo moderno es lo nuevo, pero además es la esencia de algo arquetípico, es decir de algo que será a la postre clásico. Es en consecuencia, la constante extracción de la moda o lo pasajero, lo que es permanente y valioso, es "destilar lo eterno en lo transitorio".

---

<sup>1</sup>.- Habermas, Jürgen. "Modernidad versus Postmodernidad", en Picó, Josep (Compilador). Modernidad y Postmodernidad, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 88-89.

<sup>2</sup>.- Frisby, David. "Modernidad y Postmodernidad", en Picó, Josep (Compilador), Modernidad y Postmodernidad, Op. cit., p. 55.

Para Habermas la modernidad es un proyecto "fragmentado e inacabado". Fragmentado porque apoyándose en Weber señala que la modernidad cultural es la separación de la razón sustantiva en tres esferas autónomas. Estas tres esferas son las que corresponden a la ciencia, la ética y el arte, teniendo cada una de ellas sus principios centrales, que son: La verdad, la corrección normativa y la belleza. Pero la fragmentación en estas tres esferas trajo consigo la especialización y la profesionalización en el tratamiento de los objetos de la racionalidad, según fuera cognitivo-instrumental (científica), moral (ética) y estética-expresiva (artística). Esta fragmentación acarrea un problema de inter-comunicación, una sociedad fragmentada bajo el dominio de los expertos, mientras los individuos concretos se integran y participan de manera "desestructurada", no como liberación sino como tedio. Aquí Habermas, se pregunta si es posible recuperar el proyecto de la Ilustración, en el sentido de que las artes y las ciencias no sólo promuevan la predicción y control de las fuerzas naturales, sino también, el progreso moral, la justicia de las instituciones y la felicidad de los seres humanos. Es tratar de recuperar aquel proyecto fundado en la confianza de que las leyes naturales (intemporales, ubicuas y deterministas) puedan aplicarse no sólo a la realidad natural, sino social. La modernidad es en consecuencia también un proyecto inacabado, porque al fragmentarse no alcanzó la unidad (o la totalidad), en términos de consenso, que trajera la reconciliación de verdad, libertad y belleza.

Ante Habermas, Jean François Lyotard alza el posmodernismo. Para este autor el posmodernismo es un gran movimiento deslegitimizador del modernismo europeo, es un modernismo radical, ahistórico, sólo momentáneo y efímero, pero que definitivamente provee

---

<sup>1</sup>. - Habermas, Jürgen. Op. cit. pp. 94 y 95.

el acta de defunción de la modernidad. De esta manera radical proclama Lyotard · "Una obra no puede convertirse en moderna si, en principio, no es ya posmoderna". Vista de esta forma, la posmodernidad es una energía continua, un remolino que nada deja estable, una aceleración vertiginosa en continuo cuestionamiento, aprehensible tan sólo en un momento. La modernidad es tan sólo un punto de relación entre lo pensable (como manifestación renovadora) y lo real, como consumación que Lyotard define como sublime. Una consumación que se da sin lamentos, y sin nostalgias: sin lamentos por el pasado ni nostalgias por una "inacabada" unidad o totalidad, reconociendo la pluralidad o la diversidad, aceptando la pérdida de valores con osadía.

"Lo posmoderno sería aquello que alega lo impresentable en lo moderno y en la presentación misma; aquello que se niega a la consolación de la formas bellas, al consenso de un gusto que permitiría experimentar en común la nostalgia de lo imposible; aquello que indaga por presentaciones nuevas, no para gozar de ellas sino para hacer sentir mejor que hay algo que es impresentable".

Habermas vuelve a la carga descalificando este posmodernismo bajo la prueba de sus expresiones "realmente existentes", que han dado sólo productos "cursis y manieristas" y que finalmente no son sino manifestación de una corriente que él califica de "neoconservadora y antimoderna".

---

<sup>4</sup>.- Lyotard, Jean Francois. "La Posmodernidad", Gedisa, México, 1989, p. 23.

<sup>5</sup>.-Lyotard, Jean Francois. Op. cit. p. 25.

Sea que el debate sobre la modernidad se resuelva por una decisión integradora (expresión acabada de la filosofía alemana hasta Habermas), o radical y disolvente (Lyotard), es claro que la modernización es un proceso continuo de cambio, de derrumbamiento de estructuras desgastadas o caducas por algo nuevo que lo sustituye.

Llevando este concepto a la esfera del Estado, Habermas da su versión de lo que es la modernización. Así este autor señala que la "modernización" se refiere a

"... a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etc."

Pero además de precisar el concepto de la modernidad o de lo moderno, bajo las concepciones de los nuevos pensadores preocupados por este problema específico, debemos también, deslindar el concepto de modernidad de lo que es el desarrollo, el crecimiento, el desenvolvimiento y la industrialización.

---

<sup>6</sup>.- Habermas, Jürgen. "El Discurso Filosófico de la Modernidad", Taurus, Buenos Aires, 1989, p.12.

Cuando se habla de desarrollo o de crecimiento, se refiere un concepto fundamentalmente de orden económico y que se sustenta en variables de carácter cuantitativo. Esto es, el desarrollo económico se entiende como el aumento en el Producto Nacional Bruto o en el ingreso per cápita. El desarrollo económico según se ha entendido después de la Segunda Guerra Mundial es un problema principalmente de carácter económico y sustancialmente cuantitativo. De lo que se trata es de lograr un crecimiento económico sostenido interpretado en un indicador como lo es el P.N.B. o el Producto Nacional Neto. Incluso se plantearon dos posiciones principales para abordar el problema del desarrollo económico. Una fue la expresión marxista del crecimiento y la otra la concepción keynesiana del desarrollo económico. La primera privilegió el papel del Estado, la segunda la sustitución de importaciones, impulsando el crecimiento del capitalismo nacional frente al exterior. Prácticamente desde los años sesentas hasta los setentas el problema del desarrollo fue una preocupación generalizada, pero en todos los casos se atendió como una cuestión relacionada fundamentalmente al mero incremento de la producción, interpretada en el índice del P.N.B. Esta preocupación se hace evidente en Robinson y Eatwell, cuando manifiestan

"Toda la cuestión está perturbada por la concepción de "crecimiento". En años recientes, ha estado de moda medir el éxito de una economía nacional por su tasa de crecimiento del PNB. El PNB es una estimación estadística del valor de las ventas de bienes y servicios, a los precios vigentes en una determinada fecha base. Tal índice, por

---

<sup>7</sup>- Robinson, Joan y Eatwell John. "Introducción a la Economía Moderna", 2a. ed., FCE, México, 1982, p. 356.

tanto, no puede tener en cuenta valores no monetarios. Es, necesariamente, una estimación imperfecta de lo que suele llamarse el "progreso moral y material de la nación".

Joseph A. Schumpeter es el autor del concepto "desenvolvimiento" económico, que interpreta como la causa de los grandes saltos históricos de la humanidad, que han permitido romper el proceso circular económico. Los dos grandes actores del desenvolvimiento son la innovación tecnológica y el espíritu empresarial. Para este autor, el desenvolvimiento involucra un rompimiento espontáneo, rápido y definitivo con el anterior equilibrio económico, desplazando dicho equilibrio a un nuevo lugar. Así, las fuerzas que llevaron a la construcción de los ferrocarriles en el mundo son completamente novedosas y diferentes a aquéllas que comunicaban a los pueblos con las diligencias y representan un cambio de calidad, un salto definitivo, en relación a lo que en el pasado se hacía o se producía. Sin embargo, el desenvolvimiento es un proceso incremental, pues se funda en los avances del pasado y parte de ellos para lograr nuevas expectativas y nuevos escenarios. Para Schumpeter los detonadores de este desenvolvimiento pueden ser la introducción de un nuevo bien, de un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, el descubrimiento de una nueva fuente de materias primas o la creación de una nueva organización industrial. Los actores determinantes de estos cambios, que actúan sobre los detonadores mencionados, son como ya dijimos la innovación tecnológica y el espíritu empresarial.

---

<sup>8</sup>.- V. Schumpeter, Joseph A. "Teoría del Desenvolvimiento Económico", FCE, México, 1976, p. 77.

Sería conveniente precisar también el concepto de industrialización. Por este término, Wilbert E. Moore entiende que es "...el empleo extenso de fuentes inanimadas de fuerza para la producción económica, y todo lo que implican la organización, transporte, comunicación, etc.". La industrialización significa entonces un uso intensivo de los bienes de capital o en otras palabras una composición de capital que privilegia cada vez más al capital fijo frente al capital variable, o en otras palabras que emplea más intensivamente los bienes de capital como la maquinaria y el equipo, en vez de la mano del hombre. Esto también acarrea una mayor urbanización de la vida humana, tal y como lo define David Apter "

"La "industrialización", tal y como empleamos aquí el término, se refiere a un proceso especializado en el cual la expansión de la empresa productiva es el factor integrador de la vida social, creando la demanda de capacidades y de educación, así como proporcionando los mecanismos básicos de asignación y distribución".

Esto es, la industrialización no sólo implica en sí un proceso acelerado de empleo de maquinaria, o la mera recomposición orgánica de capital, que a través del proceso de acumulación hace crecer la proporción del capital fijo empleado en la producción, en relación a la mano de obra, sino que, también como lo señala Apter, implica generar las condiciones necesarias para esta misma reproducción y crecimiento productivo, que se manifiesta fundamentalmente en una vida urbana y finalmente "moderna".

---

<sup>9</sup>. - Moore, Wilbert E. "Cambio Social", UTEHA, México, 1979, p. 153.

<sup>10</sup>. - Apter, David. "Estudio de la Modernización", Amorrortu, Buenos Aires, 1970, p. 289.

Pero la "modernidad" no se limita al mero crecimiento del Producto Nacional Bruto o del ingreso per cápita de un país, ni tampoco consiste solamente en el rompimiento de un equilibrio dentro de un proceso económico circular, o en el establecimiento de un nuevo paradigma de producción, ni se agota solamente en un proceso acumulativo capitalista, que se manifiesta en una intensificación del uso de bienes de capital en relación a la mano de obra. En pocas palabras, la "modernización" entendida como un proceso no se limita al desarrollo, al crecimiento, al desenvolvimiento, o a la industrialización; porque no es un fenómeno meramente económico, ni se encierra dentro de las paredes de la mera acumulación cuantitativa; ni se agota en la pura interpretación de un coeficiente de crecimiento o en la proporción del uso de bienes de capital en relación a la mano de obra que interviene en una producción determinada. Bien podríamos decir que la modernización es en parte algo de todo lo dicho, es decir, que es en parte desarrollo, en parte desenvolvimiento, en parte industrialización, pero es mucho más que todas estas definiciones.

No ignoramos, que incluso los economistas han encontrado limitaciones a sus concepciones meramente cuantitativas. Por ello, han creado el concepto de Bienestar Económico Neto, que pondera el producto nacional bruto para determinar qué tanto del crecimiento económico se ha hecho con el sacrificio del bienestar social, agregando incluso el impacto que genera la industrialización sobre el medio ambiente (costos ecológicos), creando en consecuencia, un nuevo criterio, para medir con más precisión el crecimiento. Paul Samuelson " lo sintetiza así:

---

<sup>11</sup>- Samuelson, Paul. "Economía", 11a. ed., McGraw-Hill, España, 1983, p. 210.

"El producto nacional bruto debe modificarse si queremos conseguir una medida más aproximada del bienestar económico neto (BEN). El cálculo del BEN añade ciertas partidas al PNB, como el valor del ocio y los servicios de las amas de casa. También resta del PNB los costos no pagados de la contaminación y otros inconvenientes de la urbanización moderna y efectúa otros ajustes".

No obstante, este concepto modificado del crecimiento económico que ahora pondera los impactos sociales y ecológicos del proceso productivo, ni siquiera, puede acercarse aún a la idea de lo que constituye el proceso modernizador. Aquí, se hace necesario que precisemos para efectos de nuestro ensayo qué entendemos por "modernización", toda vez que este es el concepto fundamental, alrededor del cual girará nuestro trabajo. Entendemos por modernización (y aquí retomamos gran parte de la concepción de Habermas) a un proceso que va más allá de la mera formación o acumulación de capital, y a la movilización de los recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo (propias del desarrollo capitalista); sino que también comprendemos a una cohorte de fenómenos que desbordan lo meramente económico y que trascienden a lo social y lo político; a lo cultural y a lo artístico; a lo urbano y lo cotidiano; es un proceso que se manifiesta por la monetarización de la economía, la racionalización de la ciencia, la laicización de la conciencia, la juridificación de las relaciones humanas y la civilidad de lo político.

Esto significa que la modernización no es un fenómeno exclusivamente económico o meramente cuantitativo. No se explica entonces con un sólo indicador o como un proceso de

crecimiento o industrialización, sino que comprende a una serie de cambios profundos que se involucran directamente con el avance de la cultura occidental. La modernización es un proceso de orden cualitativo, es el desarrollo constante de la conciencia surgida en el seno de la burguesía que irrumpió en la Revolución Industrial y tomó expresión en las revoluciones burguesas, que se manifestó en el siglo de las luces y que aún ahora continúa desarrollándose en un proceso constante de cambio. Lo "moderno" es por lo tanto el calificativo de lo transformado, de lo que ha devenido a tener ahora, una condición nueva. La "modernización", es el proceso de transformación a través del cual se arriba a la "modernidad". La "modernidad" es el puerto de llegada de lo "moderno", es la meta hacia la cual se enfilan los propósitos "modernizadores"; la "modernidad" es la condición de ser "moderno". Señalamos que la modernización es un proceso donde ubicamos la laicización de las conciencias, la juridificación de las relaciones humanas, la racionalización de las ciencias, la civilidad política y la monetarización de la economía por ser éstas, características sustanciales de dicho proceso, que le dan su tono cualitativo e impactan la vida política, social, cultural, moral y económica del hombre y la sociedad modernizados.

La laicización de las conciencias consiste en la pérdida del fundamento religioso en lo moral y en lo político. Significa que, la vida humana tiene un contexto puramente terrenal y profano, no remisible a la posibilidad de una vida celestial y posterior, la obra humana se consagra y se consume en la existencia de la vida misma, la fundamentación de la moral personal y social no se busca en concepciones religiosas o divinas, sino en fundamentos directos y humanos, se sustituye a la moral religiosa por una nueva moral laica. El hombre moderno se preocupa por su vida terrena y no por su salvación futura.

La juridificación de las relaciones humanas, aunado al proceso de monetarización, no son más que dos expresiones de la nueva conciencia laica al abordar los problemas relativos a las relaciones humanas. Es parte también de un proceso de racionalización de estas relaciones, de la posibilidad de cuantificar y prever el comportamiento de los individuos. La producción capitalista reduce todo a mercancías y estas mercancías son reducidas a equivalentes a través de otra mercancía (la moneda) que sirve como unidad e instrumento de cambio que permite calcular el monto de las ganancias y la relación de los intercambios. Es la racionalización de la vida económica, de las relaciones de los hombres al intercambiar los bienes y servicios, y a satisfacer a través de este intercambio sus múltiples necesidades.

Un nuevo derecho que se funda en la fuerza de la norma, proveniente del consenso social, del contrato entre individuos, de la expresión mayoritaria de una voluntad representada o consultada, que ya no acude a la idea de un derecho divino o sacro y que funda las normas en contratos sociales y en voluntades mayoritarias. Se reinterpreta el derecho natural como derecho propio de los hombres, no tanto por provenir de una razón o voluntad divina, sino natural por el sólo hecho de nacer y ser hombre. Los derechos subjetivos universales son la expresión cabal de la nueva moral, todo a favor de la voluntad individual, nada en contra del desarrollo de la persona. El derecho se despoja de sus vestimentas religiosas y se hace "positivo". Su fundamento es la ley emanada del consenso popular. El derecho tiene como fuente fundamental la voluntad soberana del legislador político. Es un derecho natural con apoyo racional y con una moral laica no religiosa, completamente positiva y de cuño moderno, que tiende fundamentalmente a reconocer la igualdad de los individuos, a medir con el mismo rasero

a todas las personas humanas, a igualar a la humanidad frente a la norma, a calcular y controlar las relaciones humanas bajo la medida de una misma ley para todos los hombres.

La racionalidad científica y la civilidad en la política son dos expresiones del tratamiento moderno al mundo natural y al mundo social. La ciencia es un esfuerzo fundamentalmente que se empeña con y a través de la luz de la razón. La confianza (en algunas veces desmedida) en la capacidad comprensiva del hombre, se interpreta a través del esfuerzo permanente en desentrañar y explicar los fenómenos de la naturaleza. Los problemas sociales, son por otra parte, objeto también de un acometimiento racional, pero se entiende además que en la práctica, la regla de la racionalidad implica relaciones civilizadas entre los hombres, el establecimiento de procesos aceptados de manera general para salvar los conflictos y resolver las diferencias, la existencia de instituciones que permiten el acceso a las fuerzas sociales para responder a sus reclamos, el manejo procedimental de la búsqueda del poder. Las leyes naturales como medida para explicar el cosmos, las leyes sociales como medida para conducir a la sociedad. Son los principios de la racionalidad weberiana que Luis F. Aguilar Villanueva sintetiza de la siguiente manera "

"Los principios que han dado su organización peculiar a la sociedad moderna occidental, haciendo de ella una figura histórica original, son: la ciencia (tecnología), el derecho y la moneda. Estos principios han logrado traducir y reducir todos los componentes de la

---

<sup>12</sup>.- Aguilar Villanueva, Luis F. En torno del concepto de racionalidad de Max Weber en la obra "Racionalidad" de Olivé, León (Compilador), UNAM y Siglo XXI, México, 1988, pp. 82 y 83.

producción e interacción social general a unidades de un mismo valor unívoco y homogéno, permitiendo así el cálculo y control del mundo relevante para la existencia social".

Todo el proceso racional que implica la modernización, tiende a dos propósitos sustanciales y categóricos. Estos dos propósitos son la uniformación y la determinación. El empleo de la razón humana y su utilización por el hombre moderno tiene como objetivos principales encontrar lo uniforme en lo diverso, el orden en el caos y la determinación en lo impredecible. Por ello, la conciencia moderna, tiende a ser fundamentalmente una conciencia "determinista". Por ello, el posmodernismo que plantea Lyotard es fundamentalmente antideterminista. Explorar cuáles son los vericuetos de la modernización y contrastarlos con el pensamiento surgido de la propia modernidad es parte de definir este proceso y de desentrañar la estrategia general de su aplicación. Este estudio es indispensable antes de concebir la vía particular de la modernización en México.

## 2.- Modernización: Proceso y estrategia.

La modernización transita a través de una serie de pasos que van definiendo cada una de las características que le constituyen. La modernización además, no es un fenómeno estático sino permanentemente cambiante. No es algo que se da de manera definitiva en un momento y que ya no se transforma sino que al contrario es un constante devenir que plantea a cada momento nuevos valores y actitudes, que ponen en entredicho a los paradigmas precedentes y que de

alguna manera van planteando nuevos modelos o arquetipos de "modernidad". El tránsito de la modernización implica un "proceso". Esto es, existe un proceso de modernización y diversas estrategias de modernización. Lo primero constituye el algoritmo que va definiendo la entrada en lo moderno o en la condición de moderno a una sociedad. Significa un esfuerzo que va definiendo los caracteres que hacen moderno a un país. El proceso de modernización es una relación acumulativa de caracteres que le dan vida al ser moderno.

Es un proceso continuo, como una cuerda sin fin o como el cauce de un río. La estrategia de modernización es un plan establecido, premeditado y deliberado de incorporación a dicho proceso. Utilizando un símil, el proceso constituiría el río y la estrategia la embarcación en la cual navegamos dentro de ese río, la forma en que sorteamos los diferentes tramos de dicho río para incorporarnos a su corriente, para integrarnos a su movimiento. Conforme a estas definiciones podemos ahora afirmar que la modernización entendida como un proceso sí tiene un cauce único y que lo variable es la estrategia para incorporarse a dicho proceso. Decimos que el proceso es único porque son las características que definimos en el apartado anterior las que le dan vida a la modernización. Tales características se desagregan en la laicización de las conciencias, la juridificación de las relaciones humanas, la racionalización de las ciencias, la monetarización de la economía y la civilidad política. Sin estas características no podemos nombrar a cualquier proceso como "modernización".

La estrategia de modernización sí puede ser múltiple, porque existen diversas formas para "navegar" o transitar el proceso de la modernización. En este sentido, el problema sustancial de

la modernización como proceso, es señalar los diversos vericuetos a que están sujetos los cambios de la modernización. Mientras que el problema fundamental de la estrategia modernizadora consiste en definir los instrumentos para incorporarse a dicho proceso, en cómo se efectúa el tránsito dentro de la modernización; o cómo se conduce a una sociedad dentro del cauce de la modernización y qué necesita para desarrollarse dentro de ese proceso. El primero es un problema de carácter filosófico e histórico; el segundo lo es de orden instrumental. El problema relativo al proceso de modernización es una cuestión que involucra a la filosofía porque es ella la que se preocupa por definir los derroteros de la modernización, de explicar sus manifestaciones y hasta de prever sus consecuencias. Es también una cuestión histórica porque si bien la modernización es una vía única, también es cambiante. Es decir no es estática o permanente, sino que deviene y se transforma. Por ejemplo la modernidad que alcanzó Inglaterra en el siglo XVIII, no es la misma que ahora vive en el siglo XX y albores del XXI.

El problema de la estrategia de modernización es por su parte una cuestión instrumental, es una situación que se decide y que se aplica de acuerdo a recursos y a implementos. En cuanto al problema del proceso de modernización se ha entablado un debate sobre si aún es válido hablar de lo moderno o si debe plantearse ya de una vez, el fin de la modernidad y dar paso a un estadio superior que sería la posmodernidad. Como vimos en el apartado anterior este debate se centra en las posiciones de Habermas y Lyotard. La posición de Habermas reivindica a la modernidad frente a una posmodernidad que considera disolvente y "neoconservadora". Lyotard por su parte estima que las ideas de Habermas no pasan de ser una paralogía. Esta es la síntesis que de esta confrontación refiere Rorty "

---

<sup>13</sup>.- Rorty, Richard. "Habermas y Lyotard sobre la posmodernidad", en "Habermas y la Modernidad", Cátedra, Madrid, 1988, p. 255.

"Cualquier cosa que Habermas considerase que tiene un "enfoque teórico" será considerado como una metanarrativa por un Lyotard incrédulo. Cualquier cosa que abandone tal enfoque será considerado por Habermas como "neoconservador", porque no emplea ya las nociones que han sido utilizadas para justificar las diversas reformas que han marcado la historia de las democracias occidentales desde la Ilustración..."

Es decir, lo que para Habermas es la expresión del pensamiento moderno, para Lyotard es tan sólo una "metanarrativa" y lo que para Lyotard es la demostración de que el pensamiento moderno se ha agotado, no es para Habermas sino la concepción de una versión "neoconservadora". Las ideas de Lyotard parten de la idea de "legitimación" científica. La legitimación es para Lyotard la validez del discurso científico o como el mismo autor lo plantea "

"...la legitimación es el proceso por el cual un "legislador" que se ocupa del discurso científico está autorizado a prescribir las condiciones convenidas (en general, condiciones de consistencia interna y de verificación experimental) para que un enunciado forme parte de ese discurso, y pueda ser tenido en cuenta por la comunidad científica".

Lyotard considera que las ideas del modernismo no son propiamente un conocimiento científico y que su "legitimación", proviene de ser sólo una "metanarración". Una "narración" para Lyotard es tan sólo una ficción o una fábula construida, sin consistencia realmente científica

---

<sup>14</sup>. - Lyotard, Jean Francois. "La Condición Posmoderna", Planeta, Barcelona, 1993, p. 23.

y sin prueba convincente de su validez o de su verdad. El conocimiento o saber moderno no es más que una "metanarración", a la cual debe oponerse el conocimiento posmoderno como crítica incrédula a este gran relato. Así lo examina Lyotard "

"En origen, la ciencia está en conflicto con los relatos medidos por sus propios criterios, la mayor parte de los relatos se revelan fábulas. Pero, en tanto que la ciencia no se reduce a enunciar regularidades útiles y busca lo verdadero, debe legitimar sus reglas de juego. Es entonces cuando mantiene sobre su propio estatuto un discurso de legitimación, y se la llama filosofía. Cuando ese metadiscurso recurre explícitamente a tal o tal otro gran relato, como la dialéctica del Espíritu, la hermenéutica del sentido, la emancipación del sujeto razonante o trabajador, se decide llamar "moderna" a la ciencia que se refiere a ellos para legitimarse".

En fin para Lyotard la ciencia "moderna" y la aspiración unificadora de Habermas " no es más que una paralogía, una invención que se reproduce gracias a la docencia y la Universidad. Rorty lo expresa interpretando a Lyotard "

"La ciencia moderna parecerá que es algo que un cierto grupo de seres humanos inventaron, del mismo modo que puede decirse que esta misma gente ha inventado el protestantismo, el gobierno parlamentario y la poesía romántica".

---

<sup>15</sup>.- Ibid, p. 9.

<sup>16</sup>.- V. supra p. 7.

<sup>17</sup>.- Rorty, Richard. Op. cit., p. 261.

Para Habermas la crítica a lo que Lyotard llama las metanarrativas no adquiere consistencia porque no propone un nuevo estándar para medir o para criticar los conocimientos denominados modernos. En efecto, para Habermas la crítica de una concepción debe traer consigo no sólo el fin de un paradigma sino también el alumbramiento de un nuevo arquetipo.

De lo contrario, la crítica anárquica no puede ser más que concebida como irracional. Rorty al interpretar esta controversia, compendia la idea de Habermas de la siguiente forma "

"Según Habermas, el problema que plantea la "inerencia" respecto a las metanarrativas" es que el desenmascaramiento tiene sólo sentido si "conservamos al menos un estándar para explicar la corrupción de todos los estándares razonables". Si no poseemos tal estándar, uno que se libre de una "crítica autorreferencial totalizadora", entonces las distinciones entre lo descubierto y lo enmascarado, o entre teoría e ideología, pierde su fuerza. Si no hacemos estas distinciones, entonces tenemos que abandonar la noción que hace la Ilustración del "criticismo racional de las instituciones existentes", porque lo "racional" se abandona".

Para Habermas, la posición del posmodernismo no plantea una crítica en contra del modernismo, sino que establece una concepción neoconservadora y hasta irracional. Habermas mismo lo reseña cuando afirma "

---

<sup>18</sup>.- Rorty, Richard. Op. cit., p. 254.

<sup>19</sup>.- Habermas, Jürgen. "El Discurso Filosófico de la Modernidad", Op. cit., p. 15.

"No podemos excluir de antemano que el neoconservadurismo, o el anarquismo de inspiración estética, en nombre de una despedida de la modernidad no estén probando sino una nueva rebelión contra ella. Pudiera ser que bajo ese manto de posilustración no se ocultara sino la complicidad con una ya venerable tradición de contrailustración".

Quizá la razón no le corresponda de manera exclusiva a cualquiera de las dos posiciones (la de Habermas y la de Lyotard), sino que ambas pueden contener elementos válidos. Lo rescatable en Habermas es su concepción modernista, su confianza en el saber humano y su planteamiento de una ciencia racional. De Lyotard debe resaltarse su espíritu crítico y su capacidad para advertir el desgaste y obsolescencia de algunas concepciones modernas. Pero no podemos radicalizar en cualquiera de las dos concepciones, ni confiar en exceso, ni desconfiar sin medida. En efecto, es claro que el pensamiento moderno está en crisis, pero esto no nos autoriza a tirar a todo el racionalismo por la borda. El cambio que Lyotard advierte entre la sociedad industrial y posindustrial, y entre saber moderno y posmoderno quizá sea el efecto de una nueva etapa del proceso de modernización.

Como ya lo planteamos en líneas anteriores \* la modernización como proceso es único, pero también advertimos que es cambiante. Aquí empieza el problema histórico.

---

<sup>20</sup>. - V. Supra. pp. 17 y 18.

Reconocemos dentro del proceso de modernización cuatro etapas o estadios que son:

- 1.- La Consolidación del Estado Nacional Soberano;
- 2.- La del Liberalismo Individualista;
- 3.- La del Estado Social Interventor; y
- 4.- La Etapa del Estado Promotor.

Distingamos a continuación las características más relevantes de cada una de estas etapas. La primera consistente en la Consolidación de los Estados Nacionales, la podemos ubicar en el momento en que el hombre se preocupa por el humanismo, se hacen laicas sus preocupaciones, es la época del Renacimiento Cultural y de la lucha por la consolidación de los Estados frente al poder universal de la Iglesia y en contra del feudalismo. Al parejo de que la conciencia se hace "profana", el poder se hace terrenal y temporal.

Las manifestaciones paganas y humanistas en el arte y la literatura caracterizan esta etapa. La división de las potestades divina y terrenal, a través de la concepción de las "dos espadas", sirve como sustento para legitimar el poder de los reyes y afianzar la construcción de los Estados Nacionales Europeos. En la ciencia se hacen avances espectaculares. Se inventa la imprenta para exponer ideas, se usa la brújula para descubrir mundos. Surge el capitalismo y los nuevos comerciantes, los primeros emprendedores que apuestan sus fortunas en Estados y descubrimientos de nuevas tierras, integran una nueva clase: la burguesía. El mercantilismo en su expresión de acumulación de metales preciosos resulta la forma del capitalismo naciente. Su estrategia mantener una balanza comercial superavitaria, a través de una política de expoliación

a las colonias (las nuevas tierras descubiertas y conquistadas), y de la acumulación de recursos en las arcas del monarca, recursos suficientes para mantener su lucha contra el papado y contra los señores feudales. Arranca el proceso de modernización.

La segunda etapa del proceso de modernización se caracteriza por superar a la primera: es el momento del liberalismo individualista. Las conciencias no sólo tienden al laicismo, sino que también se diversifican y se preparan para la acumulación de bienes. Es el momento de la proliferación de iglesias con diversas interpretaciones del cristianismo, es el momento de la ética protestante de la que habla Weber, que fue necesaria, para la conformación moral y política de la burguesía. Esta segunda etapa es la del iluminismo filosófico. Las ideas se exponen de acuerdo a la razón. El conocimiento se entiende como producto de la experiencia y no del recuerdo o de la revelación. Surge el contractualismo político, como motivo y sustento del poder. Los derechos individuales se reivindican como producto de la condición humana. Los hombres se manifiestan libres y oponen dicha libertad, ante cualquier autoridad: clerical o estatal. El capitalismo adquiere visos industriales y comerciales. El mercantilismo ahora no se funda tanto en la explotación de colonias, sino en la producción de mercancías. Aquellas naciones que se desarrollan con mayor rapidez y que se modernizan con una estrategia más acelerada, son las que han logrado tres condiciones: su consolidación nacional, su desarrollo industrial y comercial (Inglaterra, Holanda y Francia) y el reconocimiento a la diversificación de las creencias religiosas; aquellas que no se integran a este proceso (España) se atrasan. La balanza comercial depende más ahora de la producción de mercancías para intercambiar, que de una explotación sistemática de las riquezas de los nuevos territorios. Se produce la Revolución

Industrial. Ahora el botín no es de minas, es de mercados. Declina el poder monárquico y se producen las grandes revoluciones burguesas (Inglaterra y Francia principalmente).

La tercera etapa del proceso de modernización se caracteriza por el desgaste del modelo individualista. Es el estadio del Estado Social Interventor. El desarrollo industrial propició el crecimiento de las ciudades y la aparición del proletariado. Los derechos individuales y la igualdad de los hombres frente a la ley, se estrellan contra una realidad de desigualdades sociales y económicas. Los obreros se organizan en sindicatos y partidos, la democracia se perfecciona, y el sufragio se hace universal. El capitalismo se vuelve imperialismo, y las grandes empresas sientan sus reales en múltiples naciones. Las luchas por los mercados involucran a todos los grandes Estados y se producen dos grandes contiendas mundiales. La lucha de los trabajadores no sólo alcanza un impacto político (universalización del sufragio), sino también social y económico. El Estado resiente las presiones sociales y las crisis recurrentes del capitalismo. Adopta un papel activo en la economía y en la sociedad. Surge la figura del Estado totalitario como consecuencia de las expresiones del socialismo realmente existente. Paralelamente, los Estados capitalistas se vuelven activamente interventores, participan en la economía no sólo regulándola sino incluso siendo actores decididos y protagónicos de su devenir. Es un Estado Gestor y de Bienestar (Welfare State), que pretende aminorar los desequilibrios y las desigualdades que ocasiona el capitalismo. Procura además, el bienestar social, pero encadena su legitimación y apoyo colectivo a los beneficios que brinda o derrama en la sociedad. Establece instituciones de carácter social que atienden a los pobres y a los miserables.

La cuarta etapa es el estadio del Estado Promotor. Se caracteriza por arrancar del agotamiento de la forma del Estado Interventor. El Estado de Bienestar entra en una crisis irreversible, ocasionada por la inflación de expectativas generadas por su propia sociedad. El Estado de Bienestar aunque se desarrolló y procuró bienestar llegó a su límite, pues ya no pudo mantener su tamaño ni cumplir con las expectativas generadas. Además el desarrollo tecnológico generó una nueva revolución a través de la cibernética, la informática y las comunicaciones. Esto cuestiona profundamente no sólo el desarrollo industrial convencional, sino también a los Estados nacionales mismos, el mundo se globaliza, se impone la idea de la "Aldea Mundial". Por otra parte, el Estado se reduce en su tamaño para responder a los desafíos de su crisis. Cede espacios a la sociedad, en vez de ser empresario se convierte en promotor, en vez de procurar el bienestar social, se hace solidario con las carencias. Se organiza su desmantelamiento, a través de la privatización. En esta etapa el Estado ha llegado a un período de madurez política que le permite someter la lucha por el poder, a tiempos y procesos pre-establecidos. La democracia como valor occidental se ha impuesto a los totalitarismos. El socialismo realmente existente se desmembra y se desmorona en luchas regionales y odios xenofóbicos. La sociedad civil reivindica espacios y asume responsabilidades. Se revaloriza el papel del individuo y se cuestiona su sometimiento al Estado. Se revaloran los derechos humanos. Resurge una corriente liberal que cuestiona salvajemente al Estado de Bienestar, exhibiendo sus deficiencias, asumiendo que debe retornarse al segundo estadio (individualista). Se perfila una corriente neoliberal en lo económico y en lo político. Las desigualdades se acentúan entre naciones, entre individuos. Las brechas entre la riqueza y la pobreza son enormes. El proletariado como clase tiende a perder su conciencia y beligerancia. Incluso

empieza a ser sustituido por nuevas formaciones sociales. La figura del obrero ignorante, desgastado, sudoroso y fatigado, que salía de la línea de producción y de las fábricas, empieza a ser sustituida por un personaje de "cuello blanco", con suficiente capacitación e instrucción, que se pasó toda su jornada laboral frente a la pantalla de un monitor y que su función consistió en oprimir teclas. La población de reserva necesaria para mantener bajos los salarios ahora de plano es población sobrante. Surge lo que Toffler<sup>21</sup> llama el cognitario, alguien que vende su conocimiento y no sólo su fuerza de trabajo. Ante la universalización de las empresas, las naciones se agrupan. La Comunidad Económica Europea transita hacia su integración. Un sólo parlamento, mismas leyes, misma moneda, un sólo banco central. América del Norte ensaya algo similar con un Tratado de Libre Comercio. La competencia se universaliza, ya no es cuestión entre países, es cuestión de bloques nacionales. Europa, Asia y América del Norte en la disputa de mercados.

Esta breve caracterización demostraría que dentro del proceso de modernización ha habido cambios, que lo moderno no es algo único y ya dado en forma definitiva, sino al contrario algo que se transforma. Pero dentro de estas transformaciones habría que preguntarse, si esta nueva etapa ya no se ajusta a las características fundamentales de todo el proceso modernizador, tal como lo hemos definido (es decir laico, jurídico, civilizado, monetarizado y racional), para acordar con Lyotard que se acabó la modernización, o si ésta es una nueva etapa que aún empuja dentro de los caracteres mencionados y se ajusta por lo tanto, al modernismo como lo concibe Habermas. Es indiscutible que ha habido cambios, pero creo que éstos aún se

---

<sup>21</sup>.- Toffler, Alvin. "El cambio del poder", Plaza y Janes editores, México, 1990, p. 104.

inscriben en las características del proceso de modernización y por ello considero que se trata de una nueva etapa en dicho proceso, no de su defunción. Ahora bien; ¿cómo se integran las naciones en este proceso de modernización en su cuarta etapa?; ¿cómo se integra México?. Este es un problema de estrategia y por ende, como ya dijimos, de orden instrumental.

La modernización implica desajustes que deben ser ponderados por el gobierno y sus operadores. Aquí es necesario pensar el ritmo de integración y la forma de inclusión en el proceso de modernización, porque afecta cuestiones de legitimidad y gobernabilidad. Cada país debe elegir su situación en el proceso de acuerdo a la "legitimidad y a la gobernabilidad" de que goce particularmente. Esto implica estudiar ambas concepciones, para definir las y caracterizarlas.

### 3.- Modernización, legitimidad y gobernabilidad.

Empezaremos este apartado por definir los conceptos de legalidad, legitimidad y gobernabilidad, para después contrastarlos con la idea de modernización que hemos sostenido.

El ejercicio del poder dentro de un Estado sometido a normas, no puede ser una mera imposición irracional o forzada. Esto es evidente sobre todo a partir del segundo estadio del proceso de modernización, es decir a partir del período del Liberalismo Individualista. El poder debe justificarse en un fundamento jurídico en el cual sustentarse. Si desglosamos la idea de

poder bajo el concepto que sobre él estableció Max Weber, lo podemos definir " como: "la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad". Este concepto lo desarrolla este autor bajo la idea de "tipos de dominación", entendiendo a la dominación como la "probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos". Pero la posibilidad de ejercer sobre un conglomerado de individuos la propia voluntad, no se limita sólo al hecho de tener la fuerza para hacerlo, como bien lo establece Bobbio " sino que el poder "tiene necesidad de ser justificado". Esto es, en palabras del propio Bobbio, la justificación es lo que hace "del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber (transformando), una relación de mera fuerza en una relación jurídica". Por eso, siempre se ha tratado de justificar el ejercicio del poder para que se entienda como un mandato legítimo. Aquí también habría que precisar la diferencia entre legalidad y legitimidad en relación al poder. Para Norberto Bobbio la diferencia consiste en que "

"... la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea un usurpador). Cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas (no sea un tirano)"

---

<sup>22</sup>.- Weber, Max. "Economía y Sociedad", 2a ed., FCE, México, 1964, p. 43.

<sup>23</sup>.- Bobbio, Norberto. "Origen y Fundamento del Poder Político", Grijalbo, México, 1984, p. 29.

<sup>24</sup>.- Bobbio, Norberto. "Origen y Fundamento". Op. cit., p. 30.

Tradicionalmente, los autores políticos han justificado el ejercicio del poder derivándolo principalmente de Dios (derecho divino de los monarcas), o del pueblo (la voluntad popular). Sin embargo, el positivismo jurídico trasladó el problema de la justificación del poder a una mera cuestión de efectividad (Kelsen), señalando que el poder es legítimo mientras pueda eficazmente imponerse, a través de un ordenamiento coercitivo puesto en la práctica por un gobierno. Weber, aborda el problema de la legitimidad encontrando tres tipos puros e ideales de poder legítimo, señalando el fundamento de cada uno de ellos (racional, tradicional y carismático), de la siguiente manera "

1.- De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).

2.- De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana, en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

3.- De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática)".

---

<sup>25</sup>.- Weber, Max. Op. cit. p. 172.

Norberto Bobbio, encuentra que los principios de legitimidad adoptados a lo largo de la historia son por lo menos seis, agrupados en parejas de tres.<sup>26</sup> Las tres parejas de principios que enumera Bobbio son: La Voluntad, la Naturaleza y la Historia. Dentro de la voluntad, el poder puede justificarse por la voluntad divina o por la voluntad de pueblo. Por el principio de naturaleza, la justificación puede surgir entendiendo a la naturaleza como fuerza originaria o como orden racional que se manifiesta como ley natural. En el primer caso la naturaleza actúa como hecho ineluctable y fatal independiente a la voluntad humana, en el segundo aparece como orden racional que se identifica con las leyes naturales. Por el principio en el que se apea a la historia como justificante de poder, ésta puede tener dos dimensiones, una en que se reclama a la historia pasada como principio de legitimación tradicional o como un derecho adquirido, semejante a la propiedad. Y en la dimensión de la historia futura, ésta sirve para legitimar el cambio o la transformación, entendiendo a los acontecimientos como un devenir con etapas necesarias e inevitables. La justificación histórica en "pasado", legitima al poder constituido y conservador, la justificación de la historia en "futuro", legitima el cambio y el poder por constituirse. En palabras de Bobbio "El conservador tiene una concepción estática de la historia: está bien lo que dura. El revolucionario, una concepción dinámica: está bien lo que cambia..."

Jürgen Habermas al analizar el problema de la legitimación en lo que él denomina el capitalismo tardío<sup>27</sup>, explica que un poder social será considerado legítimo (conforme a la interpretación que hace de Max Weber) cuando se cumplen dos condiciones:

---

<sup>26</sup>.- Bobbio, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". FCE, México, 1989, pp. 120-123.

<sup>27</sup>.- Habermas, Jürgen. "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío", Amorrortu, Argentina, 1975, p. 120.

"a).- (Que) el ordenamiento normativo debe estatuirse positivamente; y

b).- (Que) los sujetos de derecho tienen que creer en su legalidad, es decir, en la corrección formal de los procedimientos de creación y aplicación del derecho. La creencia en la legitimidad se reduce a la creencia en la legalidad: basta invocar la legalidad con que se adoptó una decisión".

Sin embargo el mismo Habermas abunda sobre el tema e invoca otras posiciones que cuestionan la mera racionalidad formal de la legitimidad weberiana. Es decir la legitimidad no es sólo legalidad, es sí uno de sus presupuestos esenciales, mas no es todo su contenido material o teórico. Y va más allá al establecer que la legitimidad es antecedente y apoyo de la legalidad, es decir, su concepción invierte el orden weberiano y encuentra que es la legitimidad la verdadera esencia y antecedente de la legalidad "

"El procedimiento inobjetable de sanción de una norma, el hecho de que un proceso se ajuste a la formalidad jurídica, únicamente garantiza que las instancias previstas dentro de un sistema político, competentes y acatadas como tales, son responsables por el derecho vigente. Pero esas instancias son parte de un sistema de poder que tiene que estar legitimado en total si es que la legalidad pura ha de considerarse signo de legitimidad".

---

<sup>28</sup>.- Habermas, Jürgen. "Problemas de Legitimación", Op. cit., p. 123.

Ante la crisis del Estado de Bienestar, la legitimidad se sitúa ahora, según la concepción de algunos autores en la capacidad del Estado para responder a las expectativas y demandas de la sociedad.

Así Súbirats considera " ... La legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuestas a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional".

En este contexto debemos concluir que legalidad y legitimidad, no son conceptos sinónimos, ya sea que uno se anteponga al otro, o que uno le sea antecedente o sustento al otro; la verdad es que son concepciones distintas pero correspondientes y estrechamente unidas. La legalidad supone el mero acatamiento literal a las normas, la legitimidad requiere no sólo el cumplimiento con el marco normativo, sino que todo el sistema de poder sea investido de una especie de "consensus omnium", es decir de una convicción generalizada de autoridad justa, normal y adecuadamente ejercida, ante la cual los individuos se someten, no sólo porque lo manda una disposición legal, sino porque están convencidos de la conveniencia y probidad del régimen que lo impone y del procedimiento que lo genera.

Por su parte, la gobernabilidad la podemos entender como la capacidad que tiene el Estado para lograr consensos sociales a sus programas y políticas. A este respecto Samuel

---

<sup>29</sup>.- Súbirats, Joan. "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", INAP, Madrid, 1989, p. 10.

Huntington ha establecido que el proceso de modernización genera inestabilidad política, lo que evidentemente trae aparejado ingobernabilidad ». Aunque el concepto de modernización de Huntington sólo se refiera al ángulo político, y no coincida con la definición que acerca del proceso de modernización se ha expuesto en este ensayo, la concepción de este autor apunta a que el desarrollo económico acarrea desequilibrios políticos que pueden ocasionar graves disturbios en la estabilidad de lo que el autor considera es el "orden político". La idea de Huntington es interesante porque demuestra que parte de los fenómenos que integran al proceso de modernización, pueden ocasionar profundos desequilibrios, sino existen las instituciones políticas adecuadas para dar cauce o desahogar las presiones sociales generadas por el cambio. En este contexto, Huntington analiza a la modernización en su interior, haciendo notar las disfunciones a las que se puede enfrentar este proceso, si en un momento dado se avanza en el plano económico y se olvidan los demás aspectos de la propia modernización, como lo son en primer lugar el político, y en segundo lugar los sociales, culturales, morales, etc.

Por su parte, Manuel Alcántara Sáez, define a la gobernabilidad confrontándola con la ingobernabilidad, para señalar lo siguiente "

"En un sentido muy general, y sin perjuicio de las aproximaciones conceptuales que se realicen en este estudio, puede entenderse por gobernabilidad el conjunto de condiciones

---

<sup>30</sup>.- V. Huntington, Samuel. "El Orden Político en las Sociedades en Cambio", Paidós, Buenos Aires, 1990, pp. 53-58.

<sup>31</sup>.- Alcántara Sáez, Manuel. "Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político", en "Cambio Político y Gobernabilidad", Mauricio Merino Huerta (Compilador), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y CONACYT, México, 1992, p. 20.

de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental".

A continuación este mismo autor hace un análisis muy sintetizado de las corrientes de pensamiento que tratan de explicar el problema de la gobernabilidad agrupando a estas corrientes en tres tendencias principales que resume Alcántara Sáez de la siguiente manera »

"La primera, derivada de un planteamiento neoconservador liderado, entre otros, por Daniel Bell, Seymour Lipset y Samuel Huntington, explica la ingobernabilidad como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal. La acusación se vierte sobre las políticas del Estado del bienestar de haber "enfaticado los derechos y dar mayor importancia a la igualdad", además de subrayar "el debilitamiento de la familia y de la comunidad dejando que la gente dependiera de las agencias gubernamentales". La segunda categoría es la formulada por los economistas neoliberales (Brittan, Hay y Dan Usher), quienes señalan que la democracia se encuentra presionada por la inflación, si los gobiernos se ven confrontados por los sindicatos y por los votantes que ven al Estado como un botín de servicios, debiéndose en consecuencia actuar sobre esa inflación, bien con medidas monetarias o con otras de tipo presupuestario. Finalmente, la corriente neomarxista de Jürgen Habermas y de Claus Offe que mantiene

---

<sup>32</sup>.- Ibid. pp. 26-27.

la existencia de una doble crisis "de entrada", en su acepción de crisis de legitimidad clásica, y "de salida" como crisis de racionalidad, en el momento en el que la burocracia no hace compatibles los mecanismos de control que le exige el sistema democrático".

Bajo nuestra óptica la legalidad, la legitimidad y la gobernabilidad son conceptos que se interrelacionan estrechamente, y que dentro del proceso de modernización son elementos que juegan un papel decisivo en la estrategia que se sigue para incorporarse a ese proceso de modernización. Así, cada estadio del proceso de modernización genera un nuevo marco de legalidad, un nuevo nivel de legitimidad y un nuevo consenso de gobernabilidad. Es más, cuando alguno de los dos primeros elementos (la legalidad o la legitimidad) no se ajustan dentro de cualquier estadio del proceso de modernización, la gobernabilidad no es posible. De hecho, la gobernabilidad es un producto de estos dos elementos, o un efecto de ellos. De esta manera si la legalidad entendida como un conjunto de normas no es acatada por el propio Estado, o no es respetada o aceptada por la sociedad, es cuando se pierde el marco de referencia jurídica, y la juridificación de las relaciones sociales no es una realidad plena. Así, la estrategia de modernización se desajusta con el proceso y es muy probable que la gobernabilidad no se logre. Asimismo, si existe la legalidad e incluso el Estado se somete al marco normativo, pero no hay legitimidad, entonces la estrategia de gobernabilidad no avanza más.

Ahora bien, la legitimidad tiene tres fases o grados. Distinguimos la legitimidad formal, la instrumental y la finalista. La legitimidad es como ya lo dijimos la convicción social, de que la autoridad es justa y que se ejerce bajo procedimientos adecuados. Pero este concepto puede

desagregarse en los tres grados que hemos señalado. La legitimidad de carácter meramente formal es el convencimiento social de que el poder es ejercido por quien justamente lo ha obtenido, a través de procedimientos sancionados y aceptados. Esta legitimidad es la que define Bobbio. La legitimidad instrumental, es la que se genera con una actuación administrativa eficaz y responsable, es la legitimidad que se gana el Estado con su actuación, es la legitimidad de la que habla Súbirats, y es una legitimidad que se gana "gobernando". La legitimidad finalista es la convicción que la sociedad tiene con un proyecto político o con un programa de gobierno. Esta es una legitimidad teleológica, porque es el acuerdo social hacia los proyectos gubernamentales. Esta es la cumbre de la legitimidad y es la muestra más fehaciente de que se puede lograr la gobernabilidad, pues la convicción inmediata de que la sociedad acepta el proyecto estatal, es la prueba evidente de la viabilidad de la estrategia adoptada. La gobernabilidad es más que nada un objetivo y un producto. Es un objetivo porque toda Administración Pública debe tener como propósito alcanzar la gobernabilidad, para llevar adelante una estrategia de modernización. Y es un producto, porque la gobernabilidad sólo se logra si tiene como antecedentes un marco legal justo (legalidad) y un nivel de legitimidad adecuado. Esto trae como consecuencia una inserción clara con el proceso de modernización (una jurificación justa de las relaciones y una civilidad política conveniente), que son elementos sine qua-non de la gobernabilidad.

Consideramos como un presupuesto que, la legalidad, la legitimidad y la gobernabilidad, son elementos que sólo pueden darse en el marco de una democracia. La dictadura no puede contener estos atributos, aunque pudiera mantener cierta estabilidad, o construir un escenario de

falsa legalidad. Ya sea que se imponga por el engaño o por el terror, la estabilidad política de una dictadura o de un régimen totalitario carece de los elementos de legalidad y legitimidad, y si bien puede permanecer o incluso extenderse a lo largo del tiempo, ésto no implica que cuente con la aceptación pública o que dicha gobernabilidad sea obtenida a través de cauces jurídica y éticamente aceptables. A este respecto, Giovanni Sartori considera que la dictadura es un gobierno carente de legalidad, pues violenta la sana constitucionalidad de un Estado."

"Dicho simplemente, una dictadura es un gobierno no constitucional, bien porque sus dirigentes conviertan en un engaño la constitución preexistente, bien porque redactan una constitución que les confiere el poder para hacer de hecho lo que quieren. Desde este punto de vista, la estructura de las dictaduras es y puede concebirse como la antítesis de las estructuras constitucionales".

La relación estrecha de estos tres conceptos la vemos como un triángulo, que si es asentado en la legalidad y la legitimidad va a tener en su vértice superior, como resultado, a la gobernabilidad. Este triángulo es el Estado moderno y socialmente legitimado.

Ahora bien, el proceso de modernización en México, ha pasado por los estadios que hemos definido. Sobre todo por los tres últimos (del Estado Liberal, del Estado Interventor y del Estado Promotor), incluso ahora se encuentra inmerso en el tránsito de estos dos últimos

---

<sup>33</sup>-Sartori, Giovanni. "Teoría de la Democracia", Tomo I: El Debate Contemporáneo, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 257

períodos. Esta transición ha tenido peculiaridades. Esto define las estrategias y los proyectos que se han instrumentado por las diferentes administraciones, para incorporar al país a los estadios de la modernización. Hacer el análisis histórico de estas estrategias, así como de sus expectativas y resultados y ver como en cada uno de estos períodos, se buscó la gobernabilidad y cómo se instauraron los marcos normativos y cómo se ajustaron los consensos sociales o incluso cómo no se ajustaron, perdiéndose la estabilidad y sustituyéndose con otros proyectos, es el objetivo de los siguientes capítulos. Nuestro análisis no pretende hacer un mero recuento de hechos o un esfuerzo de recapitulación, también desea extraer elementos valiosos que puedan servir como indicadores para señalar nos la estrategia actual a seguir, y explicamos también los fenómenos contemporáneos.

**B).- LA MODERNIZACION Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO:  
PLANTEAMIENTO HISTORICO.**

1.- De la Policía a la Administración Pública: La transición colonial.

La Administración Pública tiene como antecedente a la Policía. Es la Policía la forma en que se administraban los Estados Monárquico-Absolutos. Pero la "Policía" como forma de administración no debe confundirse con la policía como cuerpo de seguridad y prevención del delito, no, la connotación del término tiene otro significado que es necesario rescatar y definir, para comprender cabalmente su contenido y alcance.

La ciencia de la Policía, comprendía cuestiones sumamente amplias, llegando a ser una verdadera tecnología gubernamental. La Policía fue en primer lugar un instrumento de orden y de poder. De orden porque a través de ella los Estados absolutistas fueron capaces de organizarse internamente, de procurar políticas de bienestar y de regular la vida social. De poder porque la Policía fue un elemento determinante para la consolidación de los Estados Europeos Absolutistas. De hecho, junto con la concepción política de las "dos espadas", que pregona la existencia de un poder temporal, separado del poder espiritual de la Iglesia Católica Romana, las concepciones cameralistas, como política fiscal del Estado y el mercantilismo, como práctica económica que procuraba el enriquecimiento material de los reinos a través de la acumulación de metales preciosos, fue la Policía la forma de administración que caracterizó al Estado Absolutista y que le sirvió también en su lucha contra el feudalismo y las pretensiones

hegemónicas universales del papado. La Policía fue una tecnología gubernamental, pues se ocupó del bienestar humano, de la seguridad y salubridad públicas, de la educación y hasta del ornato, buen trazo y belleza de las ciudades, incluso de la vida de los animales y de la correcta disposición de los recursos. Contenía de esta forma preocupaciones amplísimas que se relacionaban con el bienestar de los súbditos para lograr el bienestar del Estado.

Esta ecuación será el propósito central de la Policía, lograr en primer término la felicidad de los individuos, para que la suma de ellos represente la felicidad de la colectividad. La Policía no es una ciencia que escatime recursos o que piense en función de la escasez, sino que es una ciencia que procura la abundancia, que como práctica administrativa persigue obtener lo óptimo, lo mejor. Por sus amplias preocupaciones, la Policía pretendía monopolizar la vida pública, ocupándose íntegramente de la vida del Estado, de aquí que muchos la definieran como verdadera "ciencia de la vida". Aunque la Policía tenía su origen en la doctrina de la razón y los derechos naturales, y en las concepciones escolásticas que justificaban el gobierno de los monarcas, no fue una ciencia propiamente religiosa ni de contenido moral sino una tecnología que buscaba justificar y legitimar el poder de los príncipes y que consideraba tanto a la religión como a la ética como instrumentos para asegurar la obediencia de los súbditos así como la vida más productiva en el Estado. Omar Guerrero retrata a esta ciencia de la siguiente forma<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>.- Guerrero, Omar. "La Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista", Fontamara, México, 1986, p. 46.

hegemónicas universales del papado. La Policía fue una tecnología gubernamental, pues se ocupó del bienestar humano, de la seguridad y salubridad públicas, de la educación y hasta del ornato, buen trazo y belleza de las ciudades, incluso de la vida de los animales y de la correcta disposición de los recursos. Contenía de esta forma preocupaciones amplísimas que se relacionaban con el bienestar de los súbditos para lograr el bienestar del Estado.

Esta ecuación será el propósito central de la Policía, lograr en primer término la felicidad de los individuos, para que la suma de ellos represente la felicidad de la colectividad. La Policía no es una ciencia que escatime recursos o que piense en función de la escasez, sino que es una ciencia que procura la abundancia, que como práctica administrativa persigue obtener lo óptimo, lo mejor. Por sus amplias preocupaciones, la Policía pretendía monopolizar la vida pública, ocupándose íntegramente de la vida del Estado, de aquí que muchos la definieran como verdadera "ciencia de la vida". Aunque la Policía tenía su origen en la doctrina de la razón y los derechos naturales, y en las concepciones escolásticas que justificaban el gobierno de los monarcas, no fue una ciencia propiamente religiosa ni de contenido moral sino una tecnología que buscaba justificar y legitimar el poder de los príncipes y que consideraba tanto a la religión como a la ética como instrumentos para asegurar la obediencia de los súbditos así como la vida más productiva en el Estado. Omar Guerrero retrata a esta ciencia de la siguiente forma<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>.- Guerrero, Omar. "La Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista", Fontamara, México, 1986, p. 46.

"Actúa en forma decisiva sobre la población, a la cual alienta en su crecimiento numérico y en su desenvolvimiento cualitativo, por medio de la educación; la policía pone un gran acento en la superación de la forma de vida de los súbditos, en la elevación de sus niveles de existencia, nutrición, moralidad, salud, en fin todo. La policía fomenta el desarrollo de hombres positivos, productivos, activos. Finalmente, todo esto hace comprender porque la policía alimenta a la vez las fuerzas y poderes del Estado, una institución próspera y rica que se ha logrado afirmar frente a los poderes del feudalismo".

Por lo que hemos expresado, es fácil desprender que la Policía en el Estado Absolutista no tenía la concepción restringida que ahora tiene como idea relacionada con la seguridad, sino que constituía realmente la administración del Estado Absolutista.

Durante la dominación española en nuestro país podemos distinguir dos períodos sobresalientes, que también constituyen dos concepciones administrativas y de gobierno del Estado. Por una parte el gobierno en la Colonia bajo la dinastía de la casa de Austria y por la otra el gobierno colonial bajo la dominación de los Borbones. El primer período data desde el año de 1521 hasta el año de 1700, año en que muere el último gobernante de la Casa de Austria (Carlos II), y se proclama sucesor a Felipe V, de la dinastía francesa de los Borbón, período que comprende desde 1700 hasta la Independencia de México en 1821. La distinción no es meramente dinástica, sino también respecto a la concepción administrativa, como veremos a continuación.

Para entender el gobierno colonial durante el dominio de los Austrias, debemos considerar por una parte los principios que informaban al orden político español en los siglos XVI y XVII, así como a la institución que confiaron el gobierno colonial, que fue el virreinato. Los principios fundamentales en los cuales se asentó el gobierno de los Habsburgo (Austrias) fueron por una parte la convicción de que había leyes provenientes de un orden natural, y la existencia de una sociedad jerarquizada en estamentos (castas), que se conforman y actúan de acuerdo a su ubicación en la jerarquía social. Estas concepciones justificaron la desigualdad social y la diferenciación de castas que imperó en la Nueva España. A falta de principios o normas comunes a toda la sociedad, se desarrollaron compilaciones normativas específicas para cada casta o grupo social (como las Leyes de Indias). Estas compilaciones eran más bien colecciones casuísticas y no principios generales que pudieran ser aplicados de igual manera en casos semejantes. Se configuró así una dominación de carácter patrimonial, como la caracteriza Max Weber. En primer lugar los dominios coloniales no son propiamente parte del Estado sino del patrimonio personal del rey. El rey es dueño y señor de lo territorial, así como de la vida de los súbditos. La corona, podía recompensar servicios mediante el otorgamiento de títulos, privilegios, prebendas y cargos públicos. El funcionario patrimonial obtenía dichas prebendas de la mano del señor, su rey y se apropiaba de dichos cargos pudiéndolos incluso heredar como si formaran parte de su patrimonio. De hecho, los cargos adquirieron un carácter privado pues pudieron ser enajenados o divididos. Este tipo de administración se caracteriza por su irracionalidad y arbitrariedad, pues por una parte no existen normas comunes a las cuales se someta a los individuos y al Estado y por la otra no existe un cuadro administrativo formado profesionalmente sino que el servidor público es realmente un beneficiado por la prebenda otorgada por el rey.

No cabe duda que la institución fundamental en la que se asentó el dominio de los reyes españoles, fue el virreinato. De hecho prácticamente durante todo el dominio español, la Nueva España fue gobernada fundamentalmente por 61 virreyes que se sucedieron durante las hegemonías de los Habsburgo y los Borbones. El cargo de virrey tiene antecedentes en la institución que se desarrolla para cubrir el ausentismo real y que se denominó "lugartenencia". Sin embargo, para distinguir a los representantes del rey en las tierras europeas, de sus representantes en las nuevas tierras sometidas, se crea el cargo de virrey. El virrey es representante personal del rey en los nuevos reinos y sus facultades son amplísimas en materias como hacienda, gobierno, justicia, guerra y patronato real. A este respecto, podemos entender la importancia de este cargo transcribiendo la primera ley del Título Tercero de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, que recoge Díaz Casillas y que dice "

"En la primera ley de este título establece: "Que los reinos del Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por virreyes, que representen nuestra real persona, y tengan el gobierno superior, hagan y administren justicia igualmente a todos nuestros súbditos y vasallos, y entiendan en todo lo que conviene al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas provincias".

Díaz Casillas, también señala\* la competencia del virrey en las materias de hacienda, gobierno, justicia, guerra y patronato real. Por ejemplo, en materia de hacienda tenía que ver con todo lo relativo a las rentas reales, a los impuestos y gravámenes exteriores e interiores, así

---

<sup>35</sup>.- Díaz Casillas, Francisco José. "La Administración Pública Novohispana", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 1987, pp. 24 y 25.

<sup>36</sup>.- Ibid, pp. 27-30.

como a los aprovechamientos, temporalidades y fondos piosos. En su carácter de gobernador le correspondía conocer de los asuntos de Policía, entre las que destacaban las materias relativas al gobierno civil, alumbrado, beneficencia, limpieza, desagüe, etc. En materia de justicia, el virrey era presidente de la Real Audiencia y como tal debía firmar todas las sentencias. En materia de guerra le correspondía al virrey la defensa exterior e interior, la prevención de las rebeliones internas, la defensa de las costas y la promoción de las exploraciones a tierras no colonizadas. Como encargado del patronato real el virrey administraba el diezmo, elegía a los candidatos para ocupar los cargos eclesiásticos, administraba los bienes de ese patronato y autorizaba la construcción de conventos, iglesias, colegios y hospitales. El virrey respondía de su administración en el Juicio de Residencia, a través del cual se juzgaba de los actos que el virrey realizó durante su administración. Sólo por orden expresa del monarca se podía omitir dicho procedimiento de control de la actividad virreinal.

Durante el reinado de los Austrias gobernaron en la Nueva España 33 virreyes, desde Don Antonio de Mendoza hasta Juan Ortega de Monteñes. Los Borbones tendrían 28 virreyes desde Francisco Fernández de la Cueva Enríquez hasta Don Juan de O'Donoju. Sin embargo, la administración de los Borbones se distinguiría por sus ideas renovadoras en materia administrativa, que representarían la primera reforma administrativa en nuestro país. Esta reforma encuentra sus raíces en el origen francés de la Casa Borbón y de aquí el traslado de instituciones gubernamentales francesas a España, y por otra parte en la influencia de las ideas de la Ilustración en las monarquías europeas, que permitieron el surgimiento del "despotismo ilustrado".

## 2.- El proyecto modernizador de los borbones.

En la primera parte de este trabajo afirmé que el proceso de modernización se podía definir como aquél que se caracteriza por la laicización de las conciencias, la juridificación de las relaciones humanas, la racionalización de las ciencias, la monetarización de la economía y la civilidad política. Definitivamente, la administración virreinal bajo el dominio de los Habsburgo no correspondía a esta caracterización, pues el patrimonialismo y la arbitrariedad que le eran inherentes dificultaba el desarrollo económico, entorpecía y segmentaba las relaciones sociales, resultaba intolerante con la búsqueda científica y el pensamiento laico y liberal e imponía una administración prebendaria, ineficiente y corrupta. Ante el desarrollo económico y tecnológico que experimentaba el Mundo se imponía un cambio en la administración, en la forma de gobernar, que iba a representar la primera reforma modernizadora en nuestro país, la reforma de los Borbones. Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez señalan que la administración en la versión Habsburgo se oponía al desarrollo racional de la economía "

"...por la arbitrariedad con que impone y distribuye la carga tributaria, por la arbitrariedad que adopta en la creación y protección de monopolios, y por el carácter mismo de su administración (falta de disposiciones legales racionales y por tanto imposibilidad de calcular la duración y el aprovechamiento económico que podría originar una disposición; inexistencia de un cuadro administrativo profesional formal;

---

<sup>37</sup>.- Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel. "La Época de las Reformas Borbónicas y el Crecimiento Económico 1750-1808", en Historia General de México, Tomo 2, Colegio de México, 2a. ed., México, 1977, p. 203.

amplísimas facultades discrecionales del soberano y del cuadro administrativo para imponer cualquier medio de exacción)".

La tradicional burocracia prolijada por los Habsburgo en la Nueva España, era una clase con compromisos privados, con escasa preparación administrativa y sumamente corrupta, que ya tenía harta a la sociedad y a la corona española. Ejemplo de este tipo de administración eran los llamados "alcaldes mayores", quienes para obtener su nombramiento, tenían que depositar una fianza que asegurase el pago de los impuestos recolectados. Como era común que en estos cargos figurasen militares y burócratas de poca monta y escasos recursos, lo que se acostumbraba era que la fianza la pagase un comerciante o un grupo de ellos, poniendo como condición la firma de un contrato en el que el funcionario se comprometía a comprar productos o materia prima de la región a precios bajos para el comerciante, así como a distribuir sus mercaderías en esa misma zona a precios exorbitantes. Esta pervertida combinación de funcionario público y representante comercial, que se fraguó bajo el nombre de "repartimiento", fue sólo el principio de una práctica administrativa, donde los cargos se compraban, se negociaban y se heredaban con la mayor naturalidad, permitiendo además prácticas corruptas, que desmerecían la administración colonial.

La administración de los Borbones, como parte de su modernización, trató de recuperar las funciones públicas que durante los Habsburgo habían sido depositadas en particulares, o en corporaciones privadas tales como el Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México, y a la misma Iglesia, sobre todo a su cuerpo más selecto y politizado, la Compañía de Jesús.

En efecto, los Borbones emitieron disposiciones sobre libertad de comercio y crearon los Consulados de Veracruz, Guadalajara y Puebla, que rompieron el monopolio del Consulado de la Ciudad de México, retirándole también la concesión de las alcabalas y suprimiendo a los alcaldes mayores por subdelegados dependientes de los Intendentes, que a la postre serían las figuras centrales de la reforma administrativa. Así mismo, en 1767, el monarca Borbón Carlos III ordenó la fulminante expulsión de la Compañía de Jesús de los territorios españoles. No cabe duda que dicha expulsión conmovió a la sociedad novohispana que vio atónita como un rey católico, trataba como reos de alta traición a sacerdotes tan respetables, como los jesuitas. Sin embargo, la raíz del conflicto parece sintetizarse en una cuestión de predominio entre el poder secular y el clerical.

Sustentada en las concepciones regalistas, de las que estaba profundamente influida la Casa Borbón, no toleraba que su mando se cuestionase por nadie, y mucho menos por un poder que bajo el cobijo de la religión se había convertido en un verdadero poder paralelo, por su riqueza e influencia. Ejemplo de este poder y de alguna manera causa de la expulsión de los jesuitas, lo fue su oposición al obispo Palafox y su logro al evitar su canonización. La historia de estos incidentes, son particularmente ilustrativos.

En 1647 \* el Obispo de Puebla Dn. Juan de Palafox y Mendoza, se enredó en un conflicto con los jesuitas. Dicho conflicto se originó por el celo administrativo del obispo al

---

<sup>38</sup>.- Esta versión se encontró en la obra de Luis Angel Rodríguez, "Carlos III", Editorial Hispano Mexicana, México, 1944, pp.133- 138.

querer cobrar el diezmo de acuerdo a los ingresos reales y de parte de la Compañía en negarse a pagarlo alegando para ese efecto privilegios pontificios. Dicho conflicto sobrepasó el mero enfrentamiento en los púlpitos, y llegó incluso a los hechos, pues se afirma que los jesuitas contrataron gente armada para matar al obispo. A pesar de que el obispo fue excomulgado por el provincial de los jesuitas, pudo sortear la ofensiva y con el apoyo papal imponerse finalmente. No obstante, los jesuitas no olvidaron. Por ello, cuando el rey Carlos III impulsa por consejo de su confesor Fray Joaquín de Eleta, "padre Osma", la canonización de Palafox y es derrotado por los jesuitas en su empeño, se siente especialmente afrentado en su poder. Por otra parte los jesuitas habían difundido en los dominios españoles ideas que habían hecho surgir concepciones nacionales sobre una nueva religión o una nueva tierra de promisión y de igualdad en América, generando según algunos autores un espíritu de identidad antecedente de la nacionalidad mexicana, alrededor de la veneración mariana a Guadalupe. Lafaye señala esta circunstancia peculiar "

"Fueron expulsados en el apogeo de su poder, después que hicieron triunfar la causa religiosa nacional de la Guadalupe y mantuvieron en jaque el poder del virrey en las misiones y el de los obispos secularizadores, impidiendo la beatificación de Palafox. La derrota en este último punto fue apenas anterior a la medida de expulsión de la Compañía, y fue quizá el único signo anunciador de ella para los espíritus sensibles a los indicios discretos de una evolución papal".

---

<sup>39</sup> - Lafaye, Jacques. "Quetzalcóatl y Guadalupe", 2a. ed., FCE, México, 1985, p. 164.

Aunque Carlos III nunca hizo públicos los motivos de esta fulminante determinación, se especula que estuvo relacionada con una conspiración encabezada por el General de la orden de los jesuitas, Lorenzo Ricci, encaminada a demostrar que el rey era un hijo adulterino, por lo que la corona debería ser otorgada a su hermano el infante Dn. Luis <sup>40</sup>.

Lo cierto es que la expulsión de la Compañía de Jesús encaja bien en la política modernizadora de los Borbones, pues la compañía era un firme obstáculo a la dominación real y a los cambios secularizadores que impulsaba la corona española. De esta forma el rey Carlos III ordena el 17 de febrero de 1767 a su ministro el Conde de Aranda la expulsión de los jesuitas de todo el dominio español. En la Nueva España la ejecución del mandato real se verificó el 25 de junio de 1767, por el Visitador José de Gálvez. La eficacia y dureza con que se condujo la expulsión y con que se reprimió las oposiciones y levantamientos es verdaderamente aleccionadora. Pero en estas rebeliones surge un sentimiento nacional que Lafaye <sup>41</sup> identifica como la unidad de indios, mestizos y criollos peleando por su fe en contra del mandato del rey español, antecedente de lo que será la lucha insurgente que arrancará en 1810.

Precisamente José de Gálvez responsable de la expulsión de los jesuitas en México, será también el gran promotor de la reforma de la administración a través de la creación de las Intendencias. La reforma tiene las características de la modernización pues pretendía regular con mayor claridad las relaciones sociales, imponer una administración racional y secularizar la vida pública en aspectos que hasta ese momento habían sido del dominio eclesiástico.

---

<sup>40</sup>.- Versión recogida en el texto de Luis Angel Rodríguez., Op. cit., p. 145.

<sup>41</sup>.- Lafaye, Jacques. Op. cit., p. 164.

En efecto la administración Habsburgo se había distinguido por su patrimonialismo, lo cual pretendía superarse a través de la reforma administrativa de los borbones, que tenía como figura central a los intendentes. Se quería de esta forma, crear una nobleza "funcional" que asumiera las responsabilidades administrativas no por criterios de linaje o sangre, sino en base a sus aptitudes y capacidades demostradas en el desempeño público.

La escala jerárquica administrativa de la colonia tenía en su vértice superior a los virreyes, siguiendo hacia abajo una heterogénea organización que describe José María Luis Mora « de la siguiente forma:

"La escala de autoridades subalternas a los virreyes en las colonias españolas ha sido tan varia en su nomenclatura, funciones y denominación que sería imposible comprenderla bajo una idea general. Los jefes de las secciones que se llamaban *reinos o provincias* tenían la denominación de *gobernadores*; las ciudades que eran conocidas como *capitales* de provincia se hallaban bajo la autoridad de un *corregidor*. Los reinos y las provincias se subdividían en *partidos* que estaban sujetos a los *alcaldes mayores*, y los pueblos de cada partido estaban sometidos a un *teniente de justicia*".

---

<sup>42</sup>.-Mora, José María Luis. "México y sus Revoluciones", Tomo I, 2a. ed., Porrúa, México, 1986, p. 157 (Edición Príncipe, París, 1836)

Dentro de esta pirámide del poder administrativo se encontraba como autoridad intermedia entre el virrey y los corregidores y alcaldes mayores, la figura de los gobernadores de provincia o reino. Era aquí, donde la reforma borbónica deseaba ubicar su principal cambio, para lo cual se sustituiría a dichos gobernadores por intendentes nombrados directamente por la corona española, que de alguna manera sujetaría el poder de los virreyes y eliminaría a los alcaldes mayores que tan perjudiciales habían resultado para los pueblos. En lugar de dichos alcaldes mayores se nombrarían subdelegados que estarían bajo el mando directo de los intendentes.

Los antecedentes de la intendencia debemos remitirlos a Francia en donde aparecen como una nobleza funcional que rivalizaba con la nobleza de "sangre". Se trataba de funcionarios formados y probados dentro de la administración real, que racionalizaba al aparato burocrático y que a la postre fue desplazando en los cargos a los antiguos nobles de las casas reales. Los primeros intendentes militares aparecieron en Córcega y Lyon, datando de 1555<sup>43</sup>. La figura del intendente fue generalizándose y se le atribuyeron cada vez más funciones comprendiendo fundamentalmente las competencias en materias de justicia, hacienda, y policía. Cabe aclarar que de acuerdo a la práctica administrativa precapitalista, es decir, propia del Estado Absoluto, por Policía se entienden diversos aspectos que englobaban, como lo registra Rees Jones<sup>44</sup>, al aludir a una memoria del año de 1760, aspectos como la religión, disciplina y costumbres, salud, víveres, vialidad, policía de seguridad y tranquilidad pública, ciencias y artes liberales,

---

<sup>43</sup>-Rees Jones, Ricardo. "El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de la Nueva España". UNAM, México, 1983, p. 53

<sup>44</sup>- Rees Jones, Ricardo. Op. cit., p. 64.

comercio, manufacturas y artes mecánicas, servidumbre doméstica y obrera y atención a los pueblos. La intendencia en Francia constituyó un fuerte aliado de la monarquía, sobre todo de sus últimos dos siglos, desapareciendo como institución administrativa propia del régimen despótico, con la revolución francesa. Precisamente la Asamblea Constituyente abolió todos los poderes conferidos a los intendentes el 22 de diciembre de 1789.

La intendencia en España fue una institución adoptada por influencia francesa. Esto es evidente si consideramos que los primeros intentos para establecer intendencias en España datan de la época en que Jean Orry fue enviado por Luis XIV Rey de Francia a asesorar a Felipe V, Rey de España para que formulara recomendaciones destinadas a mejorar la administración de la corona española.

Felipe V, emite una ordenanza en 1718 para establecer intendencias en las provincias con facultades para las materias de justicia, hacienda, guerra y policía. Sin embargo, la resistencia de la nobleza y la burocracia tradicional, hizo que esta primera medida reformadora en España no trascendiera, por lo que en 1721 se revoca la ordenanza de 1718. La idea fue retomada en 1749 al expedirse una nueva ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de provincia y ejército, generándose ocho intendencias de ejército y provincia en Cataluña, Aragón, Valencia, Sevilla, Zamora, Extremadura, Galicia y Mallorca.

Sobre las facultades de los intendentes españoles, Rees Jones señala lo siguiente: "

"El intendente era la autoridad suprema dentro de su jurisdicción. En las cuestiones de rentas era juez exclusivo con apelación única ante el rey por vía reservada. Le estaban sujetos, en lo administrativo, todos los administradores y arrendadores de los ramos de rentas reales, y el contador y el tesorero de la caja provincial.

Un intendente de provincia sólo ejercía sus atribuciones en las causas de hacienda, justicia y policía; a menos que se le encomendaran tropas, cuando su conocimiento se extendía también a la causa de guerra. Pero también existían intendentes que lo eran, a la vez, de provincia y de ejército. Cuando esto no ocurría, junto al intendente de provincia operaba un intendente de ejército.

En forma similar a la francesa, la causa de policía era de muy amplia extensión. Se refería a la creación de fuentes de riqueza y trabajo, tan necesarias entonces como ahora para la felicidad de los súbditos; al impulso de la agricultura, ganadería, comercio, industria y minería; al desarrollo de redes de caminos, canales y puentes; abarcando hasta la represión de la mendicidad y el ornato de las ciudades".

En relación a las Intendencias Españolas en la América novohispana, el antecedente más antiguo y directo es un ensayo escrito por José del Campillo y Cossío, Secretario de Hacienda

---

<sup>45</sup>. - Rees Jones, Ricardo. Op. cit., p. 76.

de Felipe V que se conoce bajo el largo e ilustrativo título de "Nuevo sistema de gobierno económico para la América: con los males y daños que la causa el que hoy tiene, de los que participa copiosamente España; y remedios universales para que la primera tenga considerables ventajas, y la segunda mayores intereses". En esta obra, como lo registra nuestro citado Rees Jones\* se proponía el establecimiento gradual de intendencias que paulatinamente harían crecer y perfeccionar esta idea en América.

Las primeras intendencias en América se establecieron en la Habana, y en Luisiana en los años de 1764 y 1765. La aparición de las intendencias en México debe remitirse directamente a la instrucción recibida por el visitador José de Gálvez de parte del Rey Carlos III, instrucción fechada el 14 de marzo de 1765, en la cual se disponía que se investigara la conveniencia de establecer una o más intendencias en la Nueva España.

Como resultado de esta visita Gálvez preparó un informe de fecha 15 de enero de 1768 en el que recomienda el establecimiento de las intendencias en la Nueva España. En ese informe Gálvez afirma que el gobierno de la América Española se encuentra en decadencia y que para superar los males que los malos funcionarios sobre todo los corregidores y alcaldes mayores han infligido a la sociedad novohispana, se requiere de nuevos funcionarios nombrados directamente por el Rey que además servirían provisionalmente a la corona, pues sólo dependerían de su salario y no de los negocios venales que solían hacer los funcionarios creados durante el dominio de los Habsburgo. Se sugería dividir a la Nueva España en once intendencias, una para la capital

---

\*6.- V. Rees Jones, Ricardo. Op. cit., pp. 77-79.

y diez para las provincias que eran Puebla, Oaxaca, Mérida, Valladolid, Guanajuato, San Luis de Potosí, Guadalajara, Durango, Sonora y California. La competencia de los intendentes comprendería las causas de justicia, guerra, hacienda y policía. Se planteaba de esta forma crear una nueva nobleza funcional en la América Española que incluso pudiera absorber a criollos y naturales destacados que sirvieran en estos cargos a la corona.

Gálvez poco antes de dejar su función como visitador en la Nueva España preparó un informe para el virrey Antonio María de Bucareli y Ursúa, en el que entre otras razones señala que es conveniente establecer el sistema de intendencias porque los corregidores y alcaldes mayores se dedican al pillaje, perjudicando tanto al rey como a sus súbditos, finalizando su informe con la recomendación de que Bucareli se uniera a su propuesta de crear las intendencias, pues sustituiría a toda una pléyade de funcionarios mal pagados, peor preparados y corruptos que sólo causaban ruina al erario público y a los pueblos que mal gobernaban.

Bucareli se opuso decididamente al plan de Gálvez y puso en juego su habilidad e influencia para evitar que durante su gestión se establecieran las intendencias en la Nueva España. A su muerte, el sistema finalmente se hizo realidad y de esta manera el 4 de diciembre de 1786 se expidió la "Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reyno de la Nueva España". Esta ordenanza comprendía 306 artículos y establecía 12 intendencias en la Nueva España que eran: la de la Capital, Puebla de los Angeles, Nueva Veracruz, Antequera de Oaxaca, Mérida de Yucatán, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luis de Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, y Arizpe (Sonora

y Sinaloa). Esta ordenanza fue sustituida por una nueva emitida en el año de 1803. De ella cabe destacar la sustitución definitiva de los corregidores y alcaldes mayores por subdelegados que estaban bajo el mando directo del intendente.

La vigencia de esta nueva ordenanza resultó muy accidentada pues al parecer se oponía a otras disposiciones reales, por lo que en 1804 se ordenó la suspensión de este ordenamiento, aunque muchas de sus disposiciones se consideraron vigentes y se aplicaron como tales.

Cabe destacar los requisitos para el nombramiento de intendentes, el nombramiento mismo y la duración en el cargo. Respecto a los requisitos siempre se dispuso que los intendentes fueran personas aptas administrativamente así como honestas en el desempeño de la función. No se precisa requisito sobre la carrera o antecedentes profesionales de quienes puedan ser designados para dichos cargos y a pesar de que se pretendió que los criollos y mestizos pudieran acceder a estos puestos, la verdad es que de los 12 intendentes originalmente nombrados en la Nueva España, nueve eran peninsulares.

El nombramiento de los intendentes lo hacía directamente el Rey a propuesta del Consejo de Indias o de la Suprema Junta de Estado, habiendo escuchado el parecer de la Secretaría de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación, así como el Despacho Universal de Indias. No había un término establecido como duración del encargo pues estaba completamente al arbitrio real su remoción.

Ante la insurrección independentista que estalló en nuestro país, los intendentes fueron blanco de la violencia imperante. Al respecto, cabe destacar los casos de Juan Antonio de Riaño intendente de Guanajuato que murió en el sitio a la Alhóndiga de Granaditas y del intendente de Puebla Manuel Teflón y Tejeda que muere también en combate en contra de los insurgentes.

La Constitución de Cádiz sustituyó la figura de los intendentes por la de los Jefes Políticos, y por su parte la Constitución de Apatzingan de 1814 sí mantiene la organización y figura de la intendencia previniendo tan sólo que se dictará una nueva ordenanza para su funcionamiento”.

A la consumación de la independencia durante el imperio de Iturbide se dictó un ordenamiento provisional que redujo la competencia de los intendentes a la materia hacendaria y los sometió al mando directo del Ministro de Hacienda”.

Finalmente la Constitución Federal de 1824 eliminó el sistema de intendencias para establecer el régimen de organización federal con entidades federativas. Sin embargo, es interesante señalar que la organización de intendencias influyó decididamente en la organización de las nuevas entidades federales pues casi todas ellas se convirtieron en estados miembros de la unión.

---

<sup>47</sup>.- V. Rees Jones, Ricardo. Op. cit., pp. 116-122.

<sup>48</sup>.- Ibid. p. 123.

De esta manera culmina el primer intento de modernización administrativa en México en la cual las intendencias jugaban un papel fundamental en la estrategia política administrativa de los borbones. Constituyó sin dudarlo el primer esfuerzo por establecer una administración pública racional, eficiente, que superara el patrimonialismo que todavía en nuestros días pesa sobre los hombros de nuestra Nación.

### 3.- La modernización insurgente: Francisco Severo Maldonado, teórico de la modernización.

La lucha política y militar que se desató como consecuencia del movimiento insurgente en México, tuvo como actores principales a los criollos y mestizos, que armados de las ideas de la ilustración europea, y principalmente de la revolución francesa, concibieron el nacimiento de una nueva Nación.

Entre los teóricos de la Independencia, merece especial mención Francisco Severo Maldonado, quien no obstante su defección al movimiento de independencia, debe ser reconocido como uno de los pensadores más importantes del movimiento insurgente. Severo Maldonado es conocido como el director del periódico insurgente "El Despertador Americano", del cual se publicaron siete números, que suspendió su aparición después de la derrota que sufrieran las huestes de Hidalgo en la batalla de Calderón. Por su parte, Severo Maldonado fue sometido a proceso por el tribunal de la Santa Inquisición, obligándosele a una pública retractación, obteniendo de esta forma el indulto, y ocupándose de la dirección del "Telégrafo de Guadalajara".

No obstante, la salida de Severo Maldonado del grupo insurgente, al consumarse la independencia, recibió importantes encargos de parte de los libertadores, pues en 1821 formó parte de la Junta Provisional Gubernativa, que se encargaría de organizar al nuevo país. A la caída de Iturbide, Severo Maldonado publica una de las obras cardinales para dotar de un proyecto de organización político-administrativa al país, cuyo título es: "Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac", que añadía además un "Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana". Maldonado no firmó este documento, que sólo se suscribió como obra de "un ciudadano del estado de Xalisco". Deben destacarse tres aspectos de esta obra, el pacto social como causa y origen del poder constituido; los derechos naturales del hombre, que tenían que ser asegurados precisamente por ese pacto social; y el contenido de tales derechos naturales que Maldonado sintetiza en las garantías de propiedad, libertad, igualdad y seguridad.

Como lo reseña magistralmente Alfonso Noriega Cantú<sup>49</sup> para Francisco Severo Maldonado el pacto social, no era una mera ficción política, ni tampoco un presupuesto filosófico sin contenido real, sino una realidad efectiva, toda vez que la asociación y conformidad con el pacto social debería aceptarse expresamente por cada uno de los mexicanos, quienes al cumplir los 16 años de edad deberían concurrir ante el párroco de su domicilio para solicitar formalmente su integración a la "Asociación de Mexicanos" y de esta forma adquirir el cabal goce de los derechos innatos que Dios le otorga a todos los hombres.

---

<sup>49</sup>.- Noriega Cantú, Alfonso. "Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones Políticas de México (1814-1917)", UNAM, México, 1984, pp. 15-37.

Para Severo Maldonado las leyes naturales son derivadas de Dios, inmutables y le dan orden al mundo, y dentro de estas leyes resultan fundamentales la igualdad y la libertad que son las bases físicas e inalterables de la asociación humana y el principio generador de las leyes y los gobiernos. Gracias a este contrato social se dan los derechos naturales, situación que explica Severo Maldonado de la siguiente forma<sup>50</sup>:

"... El hombre pierde por el contrato social su libertad natural y el derecho ilimitado a cuanto se le antoja y puede lograr; pero gana la libertad civil, y la propiedad de todo lo que posee. Para no engañarnos en estas compensaciones, es necesario distinguir bien la libertad natural que no tiene otros límites que las fuerzas de cada individuo, de la libertad civil que está limitada por la libertad general; y la posesión, que no es más que el efecto de la fuerza o del derecho del que ocupa primero una cosa, de la propiedad que no puede estar fundada más que sobre un título positivo".

Es evidente, que las ideas de Severo Maldonado constituyen un punto de partida fundamental para comprender el desarrollo y la posterior lucha de facciones en la que se vio atrapado el país, en los años siguientes a su independencia. Sin embargo, es necesario reconocer que los grupos liberal y conservador planteaban dos propuestas de Estado Nacional, que se disputaban alternativamente el poder para tratar de consumir en la práctica, los ideales que los

---

<sup>50</sup>.- Severo Maldonado, Francisco, citado por Noriega Cantú, Alfonso. *Op. cit.*, p. 33.

animaban. Llámense yorquinos y escoceses (aludiendo a las logias masónicas que agruparon a los caudillos de la independencia y en la etapa posterior a ella), centralistas y federalistas, o conservadores y liberales; la verdad es que se pueden percibir claramente en cada uno de estos grupos el trazo de un proyecto político conservador y otro liberal para conducir los destinos de la Nación. No obstante, y más allá de lo que de entrada pudiera pensarse, en el sentido de que sólo el proyecto de los liberales era por definición "modernizador", como se ha preguntado en la historia oficial o como incluso se ostentaban los propios teóricos del liberalismo<sup>51</sup>, la verdad es de que la corriente conservadora también sostuvo importantes principios modernizadores, que es conveniente reconocer y apreciar en su justa y equilibrada dimensión.

En el siguiente apartado revisaremos las características fundamentales de cada una de estas corrientes, así como sus más importantes resultados, en una revisión más bien de orden teórico, que histórico, y que pretende analizar más que los hombres y los hechos, a las ideas que animaban a cada uno de estos grupos, entendiendo que estas ideas eran el sustento fundamental de sus proyectos políticos y administrativos.

---

<sup>51</sup>. - Sobre el particular considérese la denominación que el doctor José María Luis Mora le daba a los miembros de su partido, como el "Partido del Progreso", mientras que a los otros les denominaba del "Partido del Retroceso".

#### 4. - Proyectos de modernización para un nuevo país.

A la consumación de la independencia se organizaron en nuestro país grupos políticos que pugnaban por el poder. La lucha de facciones va a ser el signo de la historia nacional a partir de 1821 hasta la derrota del imperio de Maximiliano en 1867. En total 46 años de inestabilidad política, luchas intestinas, intervenciones extranjeras, pérdida del territorio y de la soberanía, hasta lograr la victoria del grupo liberal y el establecimiento del Estado laico y constitucional.

La lucha de facciones se da entre grupos y entre caudillos, tiene como causas pasiones personales, pugnas por el poder y proyectos políticos. Estos últimos resultan de especial atención, ya que constituyen programas para la conducción nacional, que eran verdaderas alternativas de organización política y administrativa para el país.

Las primeras facciones se identifican por escoceses y yorquinos, tomando estos nombres de los ritos masónicos a los cuales pertenecían sus partidarios. El partido escocés surge en México en 1813 como resultado de la Constitución de Cádiz del año anterior, adhiriéndose los escoceses al programa de reformas que dicha constitución planteaba. Fueron un grupo activo para la independencia de México y su inmediata organización. El grupo yorquino surge en el año de 1826, tiempo después de la caída del fallido imperio de Iturbide y de la promulgación de la Constitución de 1824, su programa radical atacaba frontalmente a los privilegios, se pronunciaba por la libertad y la igualdad, y contra el clero.

Los grupos no presentaban programas muy definidos y en ocasiones sufrían divisiones internas que alimentaban nuevas facciones y más rencores políticos. En la redacción de la Constitución de 1824 los centralistas y los federalistas, agrupados muchos de ellos en las logias masónicas, verificaron una lucha enconada por la predominancia. La Constitución de 1824 fue una especie de arreglo político que no terminó de satisfacer a ninguna de las dos facciones, cuya lucha no sería resuelta sino hasta el triunfo liberal frente a la intervención y el imperio de Maximiliano. Cada grupo tuvo alternativamente el poder y no desperdició la oportunidad para implantar su proyecto. Las corrientes que podemos agrupar genéricamente (aunque en muchas ocasiones es difícil encontrar la línea divisoria clara entre ambas) como conservadores y liberales, cometieron excesos monstruosos, y tuvieron también importantes aciertos. Lo trascendente es extraer de estas dos corrientes los signos fundamentales de su pensamiento, para dibujar los proyectos nacionales que sustentaban y la estrategia de modernización que sostenían.

Por su parte, el desarrollo de las instituciones administrativas mostró una singular movilidad que se relacionó estrechamente con la sucesión de gobiernos liberales y conservadores. Por ambas facciones se dieron trascendentes diagnósticos sobre la situación de la Administración Pública y propuestas para su reorganización y mejoramiento, aunque estructuralmente en el período que va de 1824 hasta 1876, año en el que arriba al poder Porfirio Díaz y se inicia la dictadura del caudillo oaxaqueño, no presentó grandes variaciones, no obstante la experiencia imperial de Maximiliano. Es decir, la estructura orgánica del Poder Ejecutivo fluctuó entre cuatro a seis secretarías o ministerios, entre las que destacaron con peculiar reiteración las de Hacienda, Guerra, Relaciones Exteriores y Justicia, esta última acompañada en ocasiones de la

materia de negocios eclesiásticos. Ocasionalmente, y dependiendo de la orientación del grupo en el poder se añadían a estas cuatro secretarías señaladas, los despachos o ministerios de Gobierno, Instrucción Pública, Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

De los diagnósticos elaborados por los liberales sobresalen los ensayos de José María Luis Mora, Mariano Otero y Guillermo Prieto. Entre los conservadores los estudios de Lucas Alamán y de don Teodosio Lares. En el grupo liberal moderado destaca particularmente Luis de la Rosa.

El discurso de José María Luis Mora sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía " es un alegato en contra de la perjudicial práctica del "aspirantismo" y de emplear funcionarios sin ningún provecho para la administración, y solo por satisfacer la ambición y las recomendaciones de los poderosos. Se promueve así un tráfico escandaloso e inmoral de empleos que en nada benefician a la Nación. Por otra parte, a través de la creación de múltiples empleos inútiles, se pone a disposición del poder una mayor masa de burócratas para oprimir las libertades, obstaculizar la iniciativa individual y perjudicar el progreso en general. Destaca asimismo Mora que la creación de más empleos exige mayores dotaciones de recursos públicos lo que genera un aumento injustificado de contribuciones que ocasionan la destrucción de los capitales. Sorprende en el diagnóstico de Mora su visión moderna de una Administración Pública "obesa" que no beneficia ni al gobierno ni a la sociedad y que puede ser causa de déficit fiscal

---

<sup>52</sup>.- Mora, José Ma. Luis. "Sobre los Perniciosos Efectos de la Empleo-Manía", en la Revista de Administración Pública Número 50, INAP, México, Abril-Junio de 1982, pp. 61-67.

así como de graves complicaciones para la iniciativa de los particulares puesto que se verá enfrentada a mayores trámites y burocracia.

Mariano Otero hizo un análisis de la Administración Pública a mediados del siglo pasado en su ensayo "Consideraciones Sobre la Situación Política y Social de la República Mexicana en el año de 1847"<sup>53</sup>. Establece también su preocupación por la "empleo-manía" que se daba por atender las recomendaciones de los personajes del momento, o para premiar servicios, pero no para soportar efectivamente necesidades de la Administración Pública. En este aspecto, establece que en algunas oficinas además de la corrupción evidente, se llega a contratar empleados que ni siquiera saben leer y escribir medianamente. Apunta además el problema común en aquellos tiempos de que para un cargo había dos o tres empleados designados, situación producto de la propia inestabilidad gubernamental de aquellos años.

Entre los diagnósticos que elaboraron los liberales sobre la Administración Pública debe destacarse el estudio elaborado por Guillermo Prieto como Secretario de Hacienda de Benito Juárez, denominado "Algunas ideas sobre organización de la Hacienda Pública, basadas en el Presupuesto de 1857"<sup>54</sup>, ensayo en el que señalaba que en la administración es necesaria la expeditéz y la agilidad, así como un mando firme y unitario. Consideraba que tanto en la Tesorería como en la Contaduría existían graves problemas de orden y presupuestación, ante lo

---

<sup>53</sup>. - V. Guerrero, Omar. "Introducción a la Administración Pública", Harla, México, 1985, pp. 222 y 223.

<sup>54</sup>. - V. Rives Sánchez, Roberto. "Elementos Para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940", INAP, México, 1984, pp. 146-147.

cual el Ministerio de Hacienda era la dependencia de donde tenían que partir las órdenes para arreglar lo relativo al erario fiscal. Criticaba fuertemente a las alcabalas y consideraba que debían ser eliminadas, aunque era necesario mantener fuentes de rentas para los estados.

Entre los diagnósticos elaborados por el grupo conservador debe destacarse el estudio encontrado en el Archivo Noriega titulado "Examen de la Organización General de la Administración Pública", de la pluma de don Lucas Alamán<sup>55</sup>, estudio que se destaca fundamentalmente por ser un análisis puntual de los problemas, así como las posibles soluciones, que enfrentaba cada uno de los ramos de la Administración Pública en 1838. Alamán señalaba el grave problema de la organización de la Administración Pública en esos años y que se había preferido indebidamente escribir nuevas constituciones que organizar al gobierno y arreglar su administración. De los problemas que señala, destaca el que también Mariano Otero puntualizó respecto a la multiplicidad de empleados para una misma plaza, lo que generaba confusiones e incertidumbre. En cuanto al Departamento del Interior, proponía revisar todos los reglamentos de policía expedidos por los gobiernos departamentales con el objeto de darle uniformidad a esta materia y evitar abusos y contradicciones entre las diversas disposiciones reglamentarias.

En 1852 aparecen publicadas las "Lecciones de Derecho Administrativo" de don Teodosio Lares<sup>56</sup>, obra en la cual éste importante jurista del grupo conservador plantea la necesidad de que

---

<sup>55</sup>.- Alamán, Lucas. "Examen de la Organización de la Administración Pública", en la Revista de Administración Pública Número 50, INAP, México, Abril-Junio, 1982, pp. 69-77.

<sup>56</sup>.- Lares, Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo", UNAM, México, 1978, facsímil de la edición original de la Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852.

la Administración Pública genere su propio órgano de control que revise los actos administrativos. Don Teodosio Lares recogió de esta forma la concepción francesa del Consejo de Estado, sustentada en la idea de separación de poderes, en el sentido de que no correspondía a los tribunales judiciales conocer de las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública y los particulares, toda vez que el poder judicial no podía intervenir en la labor creativa del gobierno. Así, don Teodosio Lares apuntaba las bases de lo que sería la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo aparecida el 25 de mayo de 1853 y que es un antecedente importante de los actuales tribunales administrativos.

De los estudios sobre Administración Pública destaca particularmente el de Luis de la Rosa, quien publica en 1852 el estudio denominado "Sobre la Administración Pública en México y Medios de Mejorarla". En el apartado de ideas generales sobre la Administración Pública este autor señala que esta materia tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas de toda sociedad, como lo son la seguridad personal, las propiedades, la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades y la conveniente administración de los recursos y satisfacción de las necesidades. Como vemos, Luis de la Rosa pone bajo el objeto de la Administración Pública una amplia gama de materias que aseguren la correcta dirección de la sociedad y el buen gobierno.

---

<sup>57</sup>. - De la Rosa, Luis. "Sobre la Administración Pública y Medios de Mejorarla", en la Revista de Administración Pública Número 50, INAP, México, Abril-Junio de 1982, pp. 111-133.

En otra parte de su ensayo reconoce los efectos de la Administración Pública en los gobiernos del México independiente y cuestiona a la Colonia pues considera que en esa etapa no hubo mejoras administrativas. Considera que si dicha administración resultaba "económica" lo era por avara y ruin y que no fue sino hasta las ordenanzas de intendentes cuando empezó a existir un cierto desarrollo administrativo. De la nueva administración del México independiente criticaba sus atavismos coloniales como las alcabalas y gabelas municipales, los estancos o monopolios, el desorden existente en materia de terrenos, así como la legislación atrasada e ineficaz. En materia de administración de tierras, colonización e inmigración extranjera señala la necesidad de que el país aproveche sus riquezas en esta materia y culpa de este descuido, la pérdida de los territorios del norte, de los cuales afirma nunca se tuvo un adecuado control y ni siquiera un conocimiento exacto de su extensión y valor. Señala que la colonización debe ser hecha cuidadosamente para no poner en peligro la independencia y la nacionalidad mexicana. Considera que el desarrollo de la agricultura y una adecuada distribución de la tierra puede ser la base de la prosperidad del país.

No cabe duda, que del breve repaso que hemos hecho de los análisis de la Administración Pública, realizados por importantes representantes de los grupos conservador y liberal, se desprende su preocupación por esta materia.

Los proyectos de modernización de ambos grupos se analizan a detalle en las líneas siguientes.

#### 4.1 La alternativa conservadora: El pensamiento de Lucas Alamán y la Constitución Centralista de 1836.

Consideramos trascendente analizar el pensamiento conservador a la luz de las ideas de Don Lucas Alamán, por ser indiscutiblemente este personaje su más consistente y sólido teórico, quien definió incluso muchas de las ideas fundamentales de este grupo y quien introdujo muchos de los proyectos que el grupo conservador trató de establecer en México. Fue además la cabeza indiscutible de los conservadores hasta su muerte en 1853, ya que les dio proyecto y sentido de partido, pues incluso se ostentó conservador abiertamente por oposición a los liberales a quienes tildó de destructores y bárbaros.

El pensamiento de Lucas Alamán se caracteriza por ser en primer lugar tradicionalista, es decir, pretende conservar las instituciones y tradiciones que hasta ese momento aún se mantenían en el país. Esto resulta evidente en muchos de sus escritos en los cuales hace profesión de fe en favor de mantener los privilegios, las instituciones eclesiásticas y los intereses de clase que desde la colonia habían adquirido ciertos grupos de la sociedad mexicana. Entre los pensadores políticos que más influyó en Lucas Alamán debe destacarse sin lugar a dudas a Edmundo Burke, autor irlandés, que se caracterizó por hacer una crítica a la Revolución Francesa. Su obra aparecida en 1790 "Las Reflexiones sobre la Revolución Francesa", constituye un ejemplo de la reacción a los cambios trascendentes y radicales que produjo este movimiento de 1789. Entre las concepciones más importantes de este autor debemos destacar las siguientes\*:

---

<sup>58</sup>.- V. Noriega Cantú, Alfonso. "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano", Tomo I, UNAM, México, 1972, pp.44-57.

- a) La creencia de que la sociedad está regida por designio divino;
- b) La convicción de que la sociedad requiere órdenes y clases, por lo que la igualdad es una ficción, y la sociedad requiere de la autoridad;
- c) La libertad y la propiedad son conceptos que están indisolublemente conectados;
- d) El cambio y el progreso deben ser producto de evoluciones lentas y no de revoluciones o cambios bruscos".

La esencia del conservadurismo es retratada fielmente por Noriega Cantú al observar lo siguiente":

"...podemos afirmar que la esencia del conservadurismo social está en la preservación de las antiguas tradiciones morales de la humanidad; los conservadores respetan la sabiduría de sus antepasados; dudan del valor de las alteraciones en gran escala y piensan que la sociedad es una realidad espiritual con vida permanente, pero de constitución frágil, que no puede ser estropeada y luego recompuesta como una máquina".

En conclusión, las ideas conservadoras de Burke son la síntesis de la legitimación política por la experiencia o la tradición, es el fundar en la historia pasada el devenir futuro, tratando

---

<sup>59</sup>.- Noriega Cantú, Alfonso. "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano". Op. cit., p.47.

de justificar un orden superior y sobrenatural como fundamento de la tranquilidad social. Burke ataca las ideas de igualdad por ser antinaturales y si bien en la sociedad civil los hombres tienen iguales derechos, no tienen derecho a iguales cosas. Burke justifica entonces, el orden de cosas establecido, así como una plutocracia, en favor de una aristocracia gobernante.

Sin duda, uno de los productos más importantes del grupo conservador es la Constitución Centralista de 1836, síntesis del pensamiento de este grupo y cúspide de su proyecto nacional. Para entender la naturaleza y alcance de las ideas contenidas en este documento fundamental de los conservadores, debemos considerar por una parte el momento histórico de su surgimiento y por la otra los autores e ideas que inspiraron este documento constitucional.

Después del fallido intento reformador de Don Valentín Gómez Farias, de su salida del país por decreto del 27 de enero de 1835, y del triunfo militar de Santa Anna el 10 de mayo de ese mismo año frente a las milicias cívicas de Zacatecas, que constituían un baluarte militar para el federalismo, se abrió la puerta para que el grupo conservador maniobrara en favor de una nueva constitución que sustituyera a la de 1824 y que consagrara los principios que sostenía este grupo. De esta forma, se planteó la posibilidad de convocar a un Congreso Constituyente o incluso declarar que el Congreso General se encontraba investido de amplias facultades para variar la forma de gobierno. La Cámara de Diputados aprobó el 3 de agosto de 1835 un acuerdo por el cual el Congreso General se declaraba en posibilidad de revisar la forma de gobierno y de constituirlo nuevamente. El 5 de septiembre, después de que el Senado había rechazado el acuerdo de la Cámara de Diputados en algunos de sus artículos, se dictaminó que ambas cámaras se reunirían en una sola para asumir las facultades de revisión de la forma de gobierno, es decir,

asumirse como constituyente, hecho que se consumaría el 14 de septiembre de ese año y que es conocido en la historia como "el matrimonio de las cámaras". De esta manera se arreglaban los hechos históricos para la redacción del nuevo documento constitucional que sería conocido como "las siete leyes centralistas". La Constitución de 1836 se firmó el 29 de diciembre de ese año y se juró el 1º de enero de 1837.

Si bien Don Lucas Alamán no tuvo participación directa en el constituyente que de manera *sui generis* se erigió para redactar esta norma constitucional, debemos reconocer su pluma en las bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835, que fueron el antecedente y sustento de esa Constitución. Así mismo, aunque se sostenga ( y no sin razón) que en la Constitución Centralista fue definitiva la participación de Don Francisco Manuel Sánchez de Tagle, resulta evidente la influencia del pensamiento de Alamán, en la redacción de las "siete leyes constitucionales".

Para entender cabalmente y sin prejuicios el contenido e instituciones que esta constitución establecía, debemos destacar algunos de sus principios fundamentales, contrastándolos con la influencia teórica en la cual se alimentaron.

Las leyes centralistas consagraban un Estado Centralmente organizado que dividía el territorio nacional en 24 departamentos, desapareciendo el Distrito Federal, que quedó incorporado al departamento de México. El régimen central desconocía la existencia de estados libres y soberanos, que eran sustituidos por departamentos sometidos política y administrativamente a un poder central.

Reviste especial importancia la declaración de los derechos del mexicano, consignada en la primera ley constitucional de 1836. Para Alfonso Noriega<sup>60</sup>, en opinión con la que coincidimos, esta declaración de derechos se inspiró en el pensamiento político inglés de los siglos XVII y XVIII, pero en especial en las ideas de William Blackstone. Este autor continúa la doctrina de John Locke respecto al contrato social y las libertades naturales. Entiende estas libertades como inherentes al hombre, que se tienen desde que se nace, ya que constituyen un don divino que surge con la vida y que nos dota de libre albedrío. Para Blackstone los derechos naturales no son derechos universales sino privilegios civiles que una sociedad en concreto se ha comprometido a dar, a cambio de las libertades naturales. Surge así un nuevo nivel de derechos que son concretos y específicos de un pueblo, que son una parte de la libertad natural y que surgen como consecuencia directa del pacto social. Noriega Cantú sintetiza esta idea, señalando:

"Así pues, los derechos naturales del individuo, no tienen un carácter universal o abstracto sino que son derechos de los ingleses específicamente y consisten en una serie de inmunidades privadas que son, en verdad, el residuo de la libertad natural. Los individuos sacrifican una parte de sus derechos absolutos al constituir la sociedad, y obtienen en cambio, una serie de privilegios civiles, que en verdad, eran antiguamente, sea por herencia o por adquisición los derechos de todo el

---

<sup>60</sup>.- Noriega Cantú, Alfonso. "Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las constituciones políticas de México (1814-1917)". Op. cit., pp. 101-126.

<sup>61</sup>.- Noriega Cantú, Alfonso. "Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las constituciones políticas de México (1814-1917)". Op. cit., p. 121.

género humano; pero que han llegado a ser, por excelencia, los derechos del súbdito inglés".

Estos derechos específicos los sintetiza Blackstone en tres fundamentales: el derecho de la seguridad personal, el de la libertad personal y el de la propiedad privada. El derecho de seguridad personal consiste en el goce legal y no interrumpido de la vida; el de la libertad personal es el poder cambiar de lugar o de situación sin impedimento o detención alguna; y el de propiedad consiste en el uso, goce y disposición libre de todo lo que se posee, de todo lo que se adquiere sin oposición o restricción, sino en los casos previstos por la ley. Los derechos de Blackstone son los derechos del ciudadano común, y no los del hombre abstracto o la humanidad en general.

La Constitución de 1836 consagraba precisamente "derechos del mexicano", siguiendo las ideas de Blackstone. La igualdad no fue un asunto que aceptaran los redactores de esta carta magna, toda vez que en su opinión (opinión conservadora desde luego) la naturaleza no ha dotado a todos los hombres con las mismas aptitudes físicas y mentales, ni existe la igualdad social, por lo que, en esta constitución no se encontrará como una garantía la "igualdad ante la Ley", ya que este principio les resultaba especialmente repugnante.

Otro de los aspectos que cabe destacar de la Constitución de 1836 es la idea del "Supremo Poder Conservador". Esta institución que complementaba la declaración de derechos del mexicano, aparece en la segunda ley constitucional y fue una de las cuestiones más debatidas

por ese constituyente. La idea del poder conservador es tomada de la obra de Benjamín Constant, quien sostuvo la necesidad de añadir un cuarto poder a los tres poderes tradicionales, es decir, al ejecutivo, legislativo y judicial. Constant, dibuja así la necesidad de un "poder neutro" al cual confiaba el equilibrio y el buen funcionamiento de los otros tres poderes. Esta idea se ve retratada fielmente en la institución del Supremo Poder Conservador, que era un poder que se erigía por encima de los otros tres, que no podía actuar por sí mismo, sino sólo por excitativa, y que su función era fundamentalmente ser un freno a la arbitrariedad y los excesos de los tres poderes tradicionales. Esta idea fue expuesta por Sánchez de Tagle en su defensa al Supremo Poder Conservador, expresada el 15 de diciembre de 1835, al argumentar:

"El camino que la Comisión propone para llegar a estos términos, es la creación de un poder, neutro en su género, porque no puede dar impulso ninguno, ni obrar si no cuando es impelido por otro, lo que cuadra perfectamente con la naturaleza de los diques en lo físico, los cuales no impelen sino que oponen resistencia, no son acción, sino término de las otras acciones; y como de lo que tratamos, es entre otras cosas, de contener a los poderes sociales dentro de las atribuciones, parece que no se puede negar que lo más a propósito es ese dique, ese poder solo resistente, un poder neutro".

---

<sup>62</sup>.- Sánchez de Tagle, Francisco Manuel. Citado por Noriega Cantú, Alfonso. "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano". Op. cit., Tomo I, p. 217.

Después de una tempestuosa sesión en la cual se aprobó por 37 votos contra 36 la segunda ley constitucional, el 16 de diciembre de 1835 quedó consagrado el Supremo Poder Conservador de manera general, aunque no terminará su discusión en lo particular sino hasta abril de 1836. El 9 de mayo de 1837 se designó a los primeros miembros de este poder recayendo las designaciones para los cargos en las personas de Justo Corro, Rafael Mangino, José Ignacio Espinosa, Melchor Múzquiz y Francisco Manuel Sánchez de Tagle. Como presidente de este órgano quedó Melchor Múzquiz y como secretario Sánchez de Tagle.

La actuación del Supremo Poder Conservador fue en general acertada e intervino en aquellos casos en que los poderes excedían francamente sus facultades o atentaban abiertamente contra los principios constitucionales.

Dentro de este período de pugnas políticas y anarquía, debemos destacar la expedición de las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847, que son dos muestras de los vaivenes a los que estuvo sujeta la Nación en este momento de turbulencia.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1836, fue electo Presidente de la República el general Anastasio Bustamante, quien asumió el poder el 19 de abril de 1837. Después de varios pronunciamientos militares que evidenciaban la división política y la inestabilidad prevaleciente en el país, el general Paredes Arrillaga se levanta en armas en Guadalajara, siendo secundado por Santa Anna en Perote y Gabriel Valencia en la Ciudadela. Los pronunciados expidieron un Plan que denominaron de "Tacubaya", en el cual desconocían a los Poderes Ejecutivos y

Legislativo y pedían se convocara a un nuevo Congreso Constituyente. A través de este Plan, se designó como presidente provisional a Santa Anna y se reunió a un nuevo Constituyente el 10 de junio de 1842. Para redactar el proyecto de la nueva carta fundamental se nombró a una Comisión, la cual quedó formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. Como resultado de los trabajos de esta Comisión, el 26 de agosto se presentaron al seno del Constituyente, el proyecto de Constitución, así como un voto particular formulado por los señores Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo.

Después de que se rechazara el proyecto de la mayoría, se presentó un nuevo proyecto de Constitución el 3 de noviembre de 1843, en el cual se plasmaron propuestas liberales que tendían a la libertad de cultos, imprenta y enseñanza. Esta obra constitucional no llegó a culminarse por las protestas y oposición que los conservadores promovieron y que encabezó el propio Santa Anna, a través de un pronunciamiento en Huejotzingo. El Plan que en esta ocasión se proponía, desconocía al Constituyente, se reconocía como presidente a Santa Anna, y se ordenaba la designación de una Junta Legislativa compuesta por ochenta notables.

El 6 de enero de 1843 se instala esta Junta, presidida por el general Valencia, y decide que no se limitaría a redactar unas bases constitucionales, sino una nueva Constitución. De esta manera se publican el 14 de junio de 1843, "Las Bases de organización política de la República Mexicana", que crearon la segunda República Centralista, suprimiendo el Supremo Poder Conservador y dándole mayores facultades al Ejecutivo. Se depositaba el Poder Legislativo en

un Congreso dividido en dos Cámaras, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes. Los Departamentos en que quedaba dividido el país se sometieron presupuestalmente al centro quien les fijaba los montos de sus gastos ordinarios. Esta Constitución tuvo una vigencia de tres años, que fueron por cierto, años de agitación y de lucha, pues en este período, se dió la intervención norteamericana. En estos años se multiplicaron los pronunciamientos y el caos, ya que en este corto lapso, gobernaron al país tres presidentes electos, Santa Anna, Herrera y Paredes y se dieron seis interinatos. Durante la presidencia de José Joaquín Herrera, el general Paredes Arrillaga se pronunció en San Luis Potosí (14 de diciembre de 1845), para exigir la convocatoria de una Asamblea Nacional revestida de plenos poderes. Paredes pretendía instaurar un régimen monárquico, con el respaldo del clero, el ejército y los conservadores. En plena guerra con Estados Unidos, México tenía en la presidencia a un monarquista y se convulsionaba con levantamientos armados, animados por las fracciones en pugna. Así el 20 de mayo de 1845, estalla una sublevación federalista en Guadalajara, a la cual se le unió el General Mariano Salas aquí en la Capital. Salas convocó a un nuevo Congreso autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la Administración Pública y de interés general. Nombró presidente a Santa Anna y vicepresidente a Gómez Frías, con lo que terminó el régimen centralista.

El 6 de diciembre de 1846 se reunió este Congreso que era entre constituyente y ordinario. Este Congreso expidió el 21 de mayo de 1847 el "Acta de Reformas" que restablecía la Constitución de 1824 y el sistema federal. La Constitución de 1824 y el Acta de Reformas estuvieron en vigor hasta la dictadura de Santa Anna (20 de abril de 1853) y la expedición de

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución de la República", del 22 de abril de 1853, que le otorgaba al presidente Santa Anna amplias facultades para reorganizar al país y darle la forma de gobierno más conveniente, para lo cual se declaraban en receso las legislaturas estatales y se reglamentaron las funciones de los gobernadores, convirtiéndolos en simples agentes del poder central. En esta etapa dictatorial, Santa Anna se había comprometido con los conservadores Alamán y Gutiérrez de Estrada a iniciar los preparativos para el establecimiento de una monarquía, pero la muerte de Alamán, los conflictos en España y la propia ambición del dictador frustraron este plan, por el momento.

Las ideas conservadoras encontraron en la Constitución de 1836 una de sus cúspides programáticas, pero el rechazo popular y la pugna con el grupo liberal no permitió que este proyecto se estableciera de manera definitiva. Los conservadores optaron entonces por la vía monárquica y se inclinaron por establecer un imperio en México con el apoyo de una potencia extranjera. El imperio de Maximiliano constituyó el gran intento monárquico del conservadurismo mexicano, que se opuso al proyecto liberal que había tomado forma en la Constitución de 1857. Quizás el más serio revés para los conservadores lo constituyó que el emperador extranjero que habían traído a México para apoyar su proyecto nacional resultó un liberal decidido, que ideológicamente se identificaba más con el proyecto de los liberales que con las ideas conservadoras. En este contexto es muy revelador el programa que el 17 de diciembre de 1864 entregó Maximiliano al nuncio de la Santa Sede que compendia en 9 puntos las ideas laicas y liberales del emperador en cuanto a las relaciones de la iglesia y el Estado. Estos puntos eran:

---

<sup>61</sup>.- Noriega Cantú, Alfonso. "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano". Op. cit., Tomo II, p. 452.

- 1º Tolerancia de todos los cultos, pero siendo religión del Estado, la católica.
- 2º Sostentamiento del culto y sus ministros por el Estado.
- 3º Gratuidad de los ministerios religiosos.
- 4º Cesión de los bienes eclesiásticos al gobierno.
- 5º Patronato imperial idéntico al español.
- 6º Restablecimiento de las órdenes religiosas por el Papa de acuerdo con el emperador.
- 7º Jurisdicción del clero sólo en causas de fe y del fuero interno.
- 8º Registro civil llevado por los sacerdotes, como funcionarios civiles.
- 9º Cementerios sometidos a la autoridad civil y comunes a los católicos y disidentes".

Por lo expresado, es fácil desprender que las ideas de Maximiliano no estaban lejos de las reformas liberales y de los principios contenidos en la Constitución de 1857, por lo que la experiencia imperialista de los conservadores mexicanos se vio realmente frustrada, ya que el emperador estaba más cerca de los ideales liberales que de los principios conservadores.

Como síntesis del proyecto conservador podemos señalar los cinco puntos siguientes:

1º El pensamiento conservador en México se inclinaba por el centralismo como resultado de la forma de organización colonial que había imperado en México y que consideraban más conveniente para la organización política y administrativa del nuevo país;

2º Los conservadores pretendían mantener el orden establecido, lo que significaba respetar el estado imperante de cosas, en las relaciones políticas y sociales;

3º Los conservadores estaban a favor de mantener al Estado unido al clero, concretamente a la iglesia católica, es decir mantener un orden político confesional e intolerante hacia cualquier otra religión, oficializando sólo las prácticas y convicciones de esta iglesia;

4º Los conservadores tenían un proyecto que legitimaba la desigualdad, el tema de "religión y fueros", sintetiza bien este pensamiento, el mantener privilegios y fueros dentro de la sociedad era uno de sus propósitos fundamentales, lo cual de hecho no permitía la igualdad frente a la ley y la conformación de un Estado verdaderamente nacional;

5º Los conservadores diseñaron un Estado con división de poderes, en el que sin embargo, siempre desearon sobreponer un poder por encima de los demás, un equilibrio "neutral", que podía encarnar en un órgano (Supremo Poder Conservador), o en un monarca o emperador. Este poder más que una garantía de equilibrio entre las potestades, se pretendía erigir como un órgano superior para garantizar la estabilidad y tranquilidad nacional.

De la síntesis de estas ideas podemos desprender que el proyecto conservador planteaba elementos que se oponían a un verdadero y eficaz proceso de modernización, el Estado confesional, que pugna con la laicización de las conciencias, la desigualdad social que no encaja con la juridificación de las relaciones sociales, son elementos evidentes de retroceso y no de

avance modernizador. Sin embargo, habría que reconocer que el proyecto de este grupo sí contenía elementos modernizadores, pues sus principios respecto a los derechos de los mexicanos son un verdadero antecedente de las garantías individuales, y por otra parte su concepción del Supremo Poder Conservador, más allá de la idea política de estabilidad, representaba un mecanismo para tratar de hacer funcionar, en las condiciones de turbulencia política y militar que padecía el país, la división de poderes.

#### 4.2 La alternativa liberal: El pensamiento de José María Luis Mora y la Constitución de 1857.

Para analizar la alternativa liberal y su proyecto político y administrativo, debemos partir del pensamiento de José María Luis Mora. Este personaje es sin lugar a dudas la figura central del liberalismo mexicano, con él surge esta corriente de pensamiento, sus ideas son clave para entender el nacimiento y devenir del programa liberal.

Mora se constituye en un crítico de la Constitución de 1824, así como de los fueros y privilegios que aún se mantienen en dicho documento constitucional y en la sociedad mexicana de su tiempo. La Constitución de 1824, por definición federalista, no había sido sin embargo una solución a la pugna que sostenían las facciones políticas. Como ya lo hemos sostenido, dicha carta fundamental había sido un mal arreglo, cuya inestabilidad era ostensible, ante las críticas y los embates, tanto de los conservadores como de los liberales. Mora va a criticar a la constitución señalando que está llena de imperfecciones, y ponderando como único acierto la

adopción del sistema federativo. Considera Mora que resulta del todo censurable la disposición constitucional que establecía la invariabilidad de ciertos artículos, calificándola de injusta, ridícula e insubsistente. Esta afirmación lógica y comprensible, llevaba además el propósito del propio autor de cuestionar diversas disposiciones de dicha constitución con el propósito de modificarlas.

El ataque de José María Luis Mora en contra de la Constitución de 1824 empieza precisamente por cuestionar la disposición que establece una religión oficial de Estado, pues considera que el gobierno civil no debe entrometerse en esta materia y mucho menos prescribir una religión como obligatoria. Expresa que el culto no puede ser forzado y que ninguna religión puede gozar de una protección exclusiva estatal. Su alegato en favor de la tolerancia religiosa es de una esencia liberal impecable<sup>64</sup>:

"La tolerancia de cultos, ya se la considere religiosa ya políticamente, es un derecho sagrado al que no se debe atentar, cuyo ejercicio nada tiene que ver con la organización social, como lo prueba la experiencia de los pueblos más morigerados y de las naciones más adelantadas".

Por otra parte, Mora sostiene la necesidad de establecer el juicio por jurados en los casos criminales, como una manera de formar causa, que había despertado el entusiasmo de los liberales y que encontraba raíces en el pensamiento de Benjamín Constant. Se pronuncia

---

<sup>64</sup>.- Mora, José María Luis. "México y sus Revoluciones". Op. cit., p. 277.

asimismo porque las acciones y también las omisiones de los funcionarios y ministros puedan ser castigadas ya sea ante tribunales ordinarios o con la separación del cargo.

Sostiene Mora que también debe desaparecer de la constitución lo relativo a los concordatos y patronatos, pues considera que el poder civil no debe mezclarse con las funciones eclesiásticas, y considera también repugnante que lo eclesiástico se confunda con las funciones civiles, es decir, Mora plantea la separación del Estado de la iglesia. Esta idea la resume el autor cuando afirma<sup>65</sup>:

"Reasuma la autoridad civil lo que le pertenece, aboliendo el fuero eclesiástico, negando el derecho de adquirir a las manos muertas, disponiendo de los medios que actualmente poseen, sustrayendo de su intervención el contrato civil del matrimonio, etc., etc., y deje que nombren curas y obispos a los que gusten entendiéndose con Roma como les parezca".

Este problema involucraba dos cuestiones fundamentales, a saber, por una parte el patronato del Estado sobre la iglesia y sus funciones civiles, y por la otra los fueros eclesiásticos que se constituían en verdaderos privilegios corporativos que substraían a los miembros de la iglesia católica de la acción directa del Estado. El primer problema tenía que ver con los derechos del Estado en relación a la iglesia para nombrar o presentar candidatos para los altos cargos clericales. Quienes afirmaban que el nuevo estado mexicano había asumido los

---

<sup>65</sup>.- Mora, José María Luis. "México y sus Revoluciones". Op. cit., p. 297.

tradicionales derechos del rey español, consideraban que el patronato lo tenía ahora el poder civil y eran denominados "regalistas", pues sostenían la permanencia del patronato en favor del Estado soberano. Quienes afirmaban que ese poder de nombramiento había regresado al papa, pues se trataba de una especie de concesión revocable y no de un derecho inherente al tenedor gubernamental, se denominaron "canonistas". Mora rompe con esta dicotomía, para él debería de existir una separación completa entre la iglesia y el Estado, y si bien el Estado no debería de intervenir en la designación de las altas investiduras eclesiásticas, tampoco debería reconocérsele a la iglesia ningún poder civil, más allá que lo otorgado por su esfera espiritual y de conciencia.

Partiendo de esta crítica constitucional Mora va a influir decisivamente en la conformación del programa de reformas que impulsó Valentín Gómez Farias en 1833, estando encargado de la presidencia, por ausencia de Santa Anna. Estas reformas se escenificarían en un lapso tan corto de no más de un año, con un programa reformista que comprendía la supresión de la coacción civil para el pago de los diezmos, la exclusión del clero de la enseñanza, la supresión de la Universidad y la sujeción de los colegios al gobierno. El programa liberal de 1833 es resumido por el propio José María Luis Mora de la siguiente forma<sup>66</sup>:

"El programa de la administración Farias es el que abraza los principios siguientes: 1º libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de la prensa; 2º abolición de los privilegios del Clero y de la Milicia; 3º

---

<sup>66</sup>.- Mora, José María Luis. "Revista Política de las diversas Administraciones que ha tenido la República hasta 1837", Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México, 1986, edición facsimilar de las obras sueltas, tomo I, París, 1837, pp. 91-92. (Se transcribe con la ortografía original)

supresion de las instituciones monasticas, y de todas las leyes que atribuyen al Clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato del matrimonio, etc.; 4º reconocimiento, clasificacion y consolidacion de la deuda publica, designacion de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla mas adelante; 5º medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el numero de propietarios territoriales, fomentar la circulacion de este ramo de la riqueza publica y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indijentes, sin ofender ni tocar en nada al derecho de los particulares; 6º mejora del estado moral de las clases populares, por la destruccion del monopolio del clero en la educacion pública, por la difusion de los medios de aprender, y la inculcacion de los deberes sociales, por la formacion de museos conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creacion de establecimientos de enseñanza para la literatura clasica, de las ciencias, y la moral; 7º abolicion de la pena capital para todos los delitos políticos, y aquellos que no tuviesen el caracter de un asesinato de hecho pensado; 8º garantia de la integridad del territorio por la creacion de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mejicanas".

El proyecto de Mora, que trató de fructificar bajo el gobierno de Gómez Farías, pretendía consolidar el Estado nacional, atacar los privilegios y separar definitivamente al Estado de la iglesia. Mora va a ser sin lugar a dudas el punto de arranque ideológico del liberalismo mexicano en el siglo XIX, en él se concentran las aspiraciones y también las contradicciones de

ese liberalismo incipiente. Uno de los aspectos más interesantes del pensamiento del padre Mora es el relativo a la desaparición de los fueros y privilegios, sobre todo los de carácter eclesiástico. Aquí, si bien podemos ver las concepciones del liberal que se opone a la existencia de cuerpos privilegiados dentro de un Estado nacional, lo que evidentemente subvierte al régimen jurídico y al orden administrativo, ya que se violenta el principio de igualdad ante las leyes, también es necesario apuntar que Mora no está a favor de la igualdad absoluta y considera necesario, sobre todo en cuanto a los derechos políticos, que se mantengan ciertas reglas para sufragar y ser electo, lo que acusaría, sin embargo, una concepción anti-igualitaria, que va a generar una tendencia liberal que Jesús Reyes Heróles llama "ilustrada", en contraposición a la tendencia democrática que pugna por la igualdad jurídica y política. Este rasgo del pensamiento de Mora es descrito por Reyes Heróles de la siguiente forma:

"En Mora, por ejemplo, frecuentemente se acusan de tal manera los rasgos de un pensamiento antiigualitario en materia política que da la impresión de que busca la estructuración del progreso político del país en la formación de una oligarquía ilustrada y liberal".

Es evidente en esta concepción la influencia del pensamiento de Benjamín Constant, lo que haría coincidir, curiosamente en mucho las ideas de Mora con el antiigualitarismo que en el grupo conservador sostenía Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

---

<sup>67</sup>.- Reyes Heróles, Jesús. "El Liberalismo Mexicano", Tomo II, 2a. ed., FCE, México, 1974, p. 268.

A consecuencia de los levantamientos militares que en defensa de la religión y de los fueros, se alzaron en el país, como reacción a la reforma de Gómez Farías, Santa Anna regresa a la presidencia para hacer en esta ocasión alianza con los grupos conservadores. Fue este movimiento el que a la postre produjo la constitución centralista de 1836, que ya hemos analizado. Mora huye de México saliendo rumbo a París el 6 de diciembre de 1834, para ya no retornar en vida. Permanece en Europa hasta su muerte acaecida el 14 de julio de 1850 en la ciudad de París. Sus restos fueron traídos a México en 1963, para reposar en la Rotonda de los Hombres Ilustres.

La existencia de dos corrientes liberales que van a fluctuar a lo largo de la lucha por la supremacía política y militar, se va a expresar en las concepciones de un liberalismo ilustrado o moderado, frente a otro radical y democrático. Esta pugna va a surgir tempranamente, sobre todo entre los liberales inspirados por las ideas europeas y aquéllos que seguían las concepciones norteamericanas de mayor contenido democrático. Si bien, para ambas tendencias resultaban repugnantes los privilegios, el resultado de su desaparición no era necesariamente la sociedad civil igualada frente a las normas, pues para unos se tenían que mantener ciertas distinciones, basadas sobre todo en cuestiones de orden económico y de propiedad, mientras que los otros pugnaban por igual trato e iguales derechos políticos. Reyes Heróles sintetiza claramente la concepción de los liberales democráticos, como una premisa necesaria para hacer emerger la nueva sociedad civil y derrotar los resabios coloniales\*:

---

<sup>68</sup>.- Reyes Heróles, Jesús. Op. cit., p. 283.

"La igualdad es el programa general, la idea democrática que ayuda a los liberales a combatir los intereses de la sociedad colonial que pugna por subsistir. La sociedad colonial se fundaba en los privilegios. La nueva sociedad, para formarse, necesitaba la desaparición de los privilegios. Las nuevas fuerzas adquieren una doctrina general; les estorbaban todos los privilegios, se luchaba contra éstos en general, fuese cual fuese la clase que los disfrutaba. La teoría era muy clara: la igualdad".

El 1º de marzo de 1854, se lanza el Plan de Ayutla para arrojar definitivamente del poder a Antonio López de Santa Anna. Ese plan se fundaba en tres pronunciamientos principales:

- 1º La destitución de Santa Anna;
- 2º La designación de un presidente interino que convocara a un nuevo congreso, y
- 3º El congreso tendría carácter de constituyente para darle al país una nueva ley fundamental.

Este movimiento dirigido por Juan Alvarez e Ignacio Comonfort tuvo éxito, por lo que Santa Anna abandonó la ciudad de México el 9 de agosto de 1855. Don Juan Alvarez es designado presidente interino el 4 de octubre de ese mismo año, integrando un gabinete con liberales de diferente cuño en donde destacaban Guillermo Prieto, Melchor Ocampo y Benito Juárez. La rebelión encabezada por Alvarez y Comonfort fue el antecedente de las Leyes de Reforma que impulsaron los liberales y de la Constitución de 1857 en donde también se plasma

el pensamiento de este grupo. De esta manera, el 22 de noviembre de 1855 se expide la Ley Juárez, que suprime los tribunales especiales y ordena la abolición de los fueros militares y eclesiásticos. El 10 de abril de 1856, se expide la Ley Iglesias (que lleva ese nombre por Don José María Iglesias) que eximía del pago de derechos y obvenciones parroquiales a las clases pobres. El 25 del mismo mes y año, se expide la Ley Lerdo (por Don Miguel Lerdo de Tejada) para desamortizar los bienes del clero y suprimir las propiedades comunales.

La Constitución de 1857, resultó en mucho la síntesis del programa liberal. Se establecía un régimen republicano, federal y democrático, que consagraba derechos humanos, es decir, universales en favor de todos los hombres, y que organizaba al legislativo bajo un sistema unicameral, es decir, desaparece el senado y se mantiene una sola cámara de representantes. En cuanto a las relaciones del Estado y la iglesia, se suprimía el fuero eclesiástico, se establecía la prohibición de que la iglesia administrara o poseyera bienes raíces, se proclamaba la libertad de enseñanza, cultos y de prensa, y además se establecía que los votos monásticos eran contrarios a la libertad humana y se facultaba a los religiosos para abandonar los claustros.

Ante la renuncia de Comonfort y el arribo de Juárez a la presidencia y frente a una reacción armada de los conservadores, agrupados bajo las consignas del Plan de Tacubaya, el grupo liberal emitió una serie de leyes que en su conjunto constituían el programa que iba a consolidar al Estado laico y nacional. El 12 de julio de 1859, Juárez emite un decreto que suprime los monasterios de hombres, separa a la iglesia del Estado y nacionaliza los bienes del clero. Así mismo, se secularizan diversas funciones que estaban bajo el control de la iglesia como el Registro Civil y los cementerios.

Las Leyes de Reforma junto con la Constitución de 1857, son la síntesis del proyecto liberal democrático que impulsa la modernización del país en aspectos cardinales como los siguientes:

1º Se consolida el régimen federal frente al central;

2º Se establece la separación del Estado y de la iglesia. Como lo señalaba Mora, el poder civil no interviene en funciones eclesiásticas, ni lo eclesiástico se confunde con el poder civil;

3º Se eliminan los fueros y privilegios, y se constituye una sociedad civil y un Estado Nacional regidos por una misma norma;

4º El liberalismo democrático triunfa también en los derechos políticos y se establece la igualdad como principio, para votar y ser votado;

5º Se conforma un poder soberano dividido para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, y se impone la concepción de la división de poderes como garante de las libertades individuales, protegidas a través del amparo como institución por medio de la cual el Poder Judicial de la Federación se erige en guardián de los derechos humanos consagrados en la Carta Magna.

El proyecto liberal fue un verdadero movimiento de modernización. En él encontramos de una manera más nítida y vasta las características del proceso de modernización, tal y como lo hemos definido en el primer capítulo de este trabajo. La separación del Estado de la iglesia, constituyó un paso definitivo en la laicización de las conciencias; la igualdad de las personas frente a la ley, consolidó la juridificación de las relaciones personales; la consagración de las libertades políticas y de un régimen democrático, fue un avance decidido en la dirección de la

civilidad política y la eliminación de los bienes de manos muertas, esto es, el poner en el mercado los bienes que la iglesia había acumulado y que se reservaba para ella, fue un paso para reforzar la monetarización de la economía. Resulta evidente que los rasgos modernizadores del proyecto liberal son más claros y decididos que los que pudimos encontrar y señalar en la alternativa conservadora. Se inserta desde este momento a la Nación en el segundo estadio que identificamos en el primer capítulo, como del Liberalismo Individualista. En los regímenes liberales y en el porfirista se dan las características de este estadio.

Los liberales, al hacerse del poder, van a virar a una posición conservadora, perdiendo sus características de rebeldía. El propósito del siguiente capítulo, es analizar esta transición.

### C.- EL TRIUNFO LIBERAL Y EL POSITIVISMO CONSERVADOR.

La derrota del grupo conservador y su postrer intento imperialista, dejó a los liberales como dueños absolutos del escenario político nacional. El proyecto modernizador de los liberales empezó a tener cabal expresión en los años que van de 1867 a 1876, es decir, los últimos años de Juárez y los del gobierno de Don Sebastián Lerdo de Tejada. Porfirio Díaz se hace del poder en noviembre de 1876, y desde este año hasta 1910, salvo el corto período del gobierno de Manuel González (1880-1884), Díaz establece un proyecto de modernización y dictadura.

Porfirio Díaz se hace del poder lanzando el Plan de Tuxtepec, entre cuyos principios fundamentales estaba curiosamente la no reelección del presidente de la República y la de los gobernadores de los estados. Este Plan fue reformado en Palo Blanco el 21 de marzo de 1876, para el efecto de que el Poder Ejecutivo lo asumiera, provisionalmente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el magistrado que desempeñara esa función, siempre y cuando aceptara en todas sus partes el Plan de Tuxtepec y sus reformas, concediéndole el plazo de un mes para tomar dicha decisión, entendiéndose que su silencio constituía una negativa y provocando de esta forma que el jefe de armas asumiera el carácter de jefe del ejecutivo.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era Don José María Iglesias, jurista de singular rectitud y honradez, quien no se sumó al movimiento de Díaz por considerarlo fuera de la Ley. El 26 de octubre de ese año Don Sebastián Lerdo de Tejada es reelecto Presidente de la República. Don José María Iglesias calificó a dichas elecciones como

fraudulentas y manifestó que por tal motivo asumía la presidencia de la República. Iglesias se dirige a Guanajuato en donde se instala bajo la protección del Gobernador Florencio Antillón. Por su parte, Díaz derrota al ejército de Lerdo de Tejada en la batalla de Tecuac, lo que sella la suerte del gobierno de Don Sebastián y significa la victoria Plan de Tuxtepec. Lerdo de Tejada huye de la Ciudad de México el 21 de noviembre de 1876 y Porfirio Díaz entra el 23 de noviembre a la capital, poniéndose en contacto con Don José María Iglesias, para solicitarle su aceptación al Plan de Tuxtepec. Ante la negativa de Iglesias de acogerse al Plan, Porfirio Díaz se autoproclama Jefe del Poder Ejecutivo, integrando su gabinete con prominentes figuras del liberalismo. Así nombra a Ignacio Ramírez como Ministro de Justicia, Ignacio L. Vallarta como Secretario de Relaciones, Protasio Tagle en Gobernación, Justo Benítez en Hacienda, Vicente Riva Palacio en Comercio y Pedro Ogazón en Guerra.

Díaz se entrevistó con Iglesias para tener un arreglo, reuniéndose para tal efecto el 21 de diciembre en la población de Capilla en Querétaro. Iglesias no acepta ningún arreglo quedándose solo, sin apoyo y sin seguidores, por lo que abandona México en enero de 1877, para refugiarse en Estados Unidos.

Con base en una revuelta militar, con las armas en la mano y esgrimiendo curiosamente el principio de la no reelección, inicia Porfirio Díaz treinta años de gobierno, de ejercicio del poder absoluto, que en mucho consumaron algunos ideales del liberalismo, pero que también fueron años de transformación, en los cuales la rebeldía liberal se trocó en dictadura conservadora.

## 1.- La modernización positivista.

La reelección de Díaz en 1888, marca un cambio fundamental en su estrategia política. A partir de esta tercera presidencia se empieza a rodear de jóvenes cultos, urbanos, finos, técnicos, que integran una "tecnocracia", que como conjunto son conocidos en la historia como los "científicos". Conforme a la enumeración y caracterización que de ellos hace Luis González, son hombres jóvenes, de buena educación y con muchas ambiciones<sup>69</sup>

"Los científicos, que no científicos, como les llamara la clase media, eran gente nacida después de 1840 y antes de 1856, hombres que en 1888 andaban entre los 32 y los 48 años de edad. Los científicos nunca fueron más de cincuenta y las figuras mayores únicamente Francisco Bulnes, Sebastián Camacho, Joaquín Diego, Casasús, Ramón Corral, Francisco Cosmes, Enrique C. Creel, Alfredo Chavero, Manuel María Flores, Guillermo de Landa y Escandón, José Ives Limantour, los hermanos Miguel y Pablo Macedo, Jacinto Pallares, Porfirio Parra, Emilio Pimentel, Fernando Pimentel y Fagoaga, Rosendo Pineda, Emilio Rabasa, Rafael Reyes Espíndola y Justo Sierra Méndez. Fuera de estos veinte, el dictador usaría los servicios de otros cinco hombres prominentes de la misma generación de los anteriores: Joaquín Baranda, Diódoro Batalla, Teodoro Dehesa, José López Portillo y Bernardo Reyes. En suma, veinte de la mafia "científica",

---

<sup>69</sup>- González, Luis. El liberalismo triunfante, en Historia General de México, Tomo 3, 2a. ed., El Colegio de México, 1976, México, p. 222.

cinco sueltos y varios supervivientes de la generación anterior serán los notables del periodo 1888-1904, si a ellos se agregan un par de obispos (Ignacio Montes de Oca y Eulogio Giffow); otro par de poetas (Salvador Díaz Mirón y Manuel Gutiérrez Nájera), y un pintor, José María Velasco".

Este equipo de abogados, maestros, ingenieros y artistas, abrazaron una nueva filosofía, distinta al liberalismo revolucionario, que fue el positivismo, la cual acomodaba muy bien para sustentar la paz porfirista y los anhelos progresistas de esta nueva etapa. Porfirio Díaz va a echar mano de ellos, los utiliza, deja que canten loas a su régimen y que con su pluma y su palabra justifiquen sus excesos dictatoriales, les entrega prebendas y los corrompe. El positivismo traído a México por Don Gabino Barreda, quien estando en Francia tuvo la oportunidad de escuchar al propio Augusto Comte, cristalizó en la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria, y en una convicción fanática por la ciencia, el progreso y el conocimiento "positivo". Bajo la divisa de "Libertad, Orden y Progreso", el positivismo se convierte en religión oficial, en filosofía que justifica el poder del dictador. En palabras del propio Barreda»

"Conciudadanos: que en lo de adelante sea nuestra divisa Libertad, Orden y Progreso; la libertad como Medio; el orden como Base y el progreso como Fin; triple lema simbolizado en el triple colorido de nuestro hermoso pabellón nacional, de ese pabellón que en 1821 fue en manos de Guerrero e Iturbide el

---

<sup>70</sup>.- Barreda, Gabino. En "Filosofía Mexicana" de Ibargüengoitia, Antonio, 2a. ed., Porrúa, México, 1972, p. 149.

emblema santo de nuestra independencia; y que, empuñado por Zaragoza el 5 de mayo de 1862, aseguró el porvenir de América y del mundo, salvando las instituciones republicanas.

Que en lo sucesivo una plena libertad de conciencia, una absoluta libertad de exposición y de discusión, dando espacio a todas las ideas y campo a todas las inspiraciones, deje esparcida la luz por todas partes y haga innecesaria e imposible toda conmoción que no sea puramente espiritual, toda revolución que no sea meramente intelectual. Que el orden material, conservado a todo trance por los gobernantes y respetado por los gobernados sea el garante cierto y el modo seguro de caminar siempre por el sendero florido del progreso y de la civilización".

La construcción del porfiriato reclamaba un cambio de filosofía, una nueva sustentación del poder, que no fueran las incendiarias consignas liberales, había que pasar de las proclamas rebeldes a las posiciones conservadoras. Octavio Paz lo señala perfectamente, cuando caracteriza esta etapa en su obra "El Laberinto de la Soledad" "

"El pensamiento liberal era un instrumento de crítica al mismo tiempo que una construcción utópica y contenía principios explosivos. Prolongar su vigencia hubiera sido prolongar la anarquía. La época de paz necesitaba una filosofía de orden. Los intelectuales de la época la encontraron en el positivismo de Comte,

---

<sup>71</sup>.- Paz, Octavio. "El Laberinto de la Soledad". 2a. ed. FCE, México, 1959, p. 118.

con su ley de los tres estados y, más tarde, en el de Spencer y en el evolucionismo de Darwin. El primitivo, abstracto y revolucionario principio de la igualdad de todos los hombres deja de regir las conciencias, sustituido por la teoría de la lucha por la vida y la supervivencia del más apto. El positivismo ofrece una nueva justificación de las jerarquías sociales. Pero ya no son la sangre, ni la herencia, ni Dios, quienes explican las desigualdades, sino la Ciencia".

Esta filosofía que impulsaban los científicos le acomodaba más al añoso dictador que el incómodo liberalismo. La idea de orden se ajustaba a la paz que a través del ejercicio absoluto del poder venía construyendo su mandato dictatorial, y el progreso era la recompensa que por la pérdida de libertades, se le ofrecía al pueblo. Sin embargo, los impresionantes logros materiales del porfiriato, no serán compartidos por el grueso de la población, la cual se mantuvo al margen de dicha bonanza, de tanto progreso. La distribución de gran parte de los beneficios serán para los inversionistas extranjeros y para los miembros del grupo selecto de científicos y de amigos del dictador. No obstante, debe reconocerse que sí se generó una capa media social, con mucho empuje, que se sintió agraviada y desplazada por el grupo gobernante y que sería un factor determinante en la explosión social de 1910. Los científicos, a más de impulsar un proyecto de cambios en la administración, aunaban un afán de enriquecimiento personal, aprovechando precisamente sus ventajas como personajes cercanos del poder. Su proyecto es sintetizado por Luis González de la siguiente manera:

---

<sup>72</sup>.- González, Luis. Op. cit., pp. 224 y 225.

"Su plan reformador con respecto a México comprendía las siguientes cosas: reajuste del ramo de guerra; sustitución del sistema tributario meramente empírico por otro que se apoyara en el catastro y en la estadística; exterminio de las aduanas interiores y reducción de las tarifas arancelarias; política comercial atractiva para colonos y capitales; asistencia preferente y asidua a la enseñanza pública; mejoramiento de la justicia mediante la inamovilidad de algunos jueces; reforma del sistema de sustitución del presidente de la república "para evitar peligros graves" y para poder prevenir el tránsito del gobierno unipersonal y lírico al régimen oligárquico y técnico".

Sin lugar a dudas tuvieron mucho éxito en sus dos empeños, en lograr concretar su programa de cambios, y también en enriquecerse ostensiblemente, pero su concepción de proyecto modernizador además de ser elitista era en realidad profundamente conservador. Su objetivo reformador se enfocó principalmente a la "modernización", pero en el aspecto material, no así en los aspectos sociales y políticos. Por ello, frente a las ideas liberales de democracia e igualdad, sus ideas suenan más bien retrógradas y huecas. El positivismo fue una adopción, o más bien una "simulación" para justificar un estado de cosas, que por cierto no era el adecuado para estos principios. Paz lo retrata fielmente en los siguientes términos<sup>73</sup>.

"La simulación porfirista era particularmente grave, pues al abrazar el positivismo se apropiaba de un sistema que históricamente no le correspondía. La clase

---

<sup>73</sup>- Paz, Octavio. Op. cit., p. 119.

latifundista no constituía el equivalente mexicano de la burguesía europea, ni su tarea tenía relación alguna con la de su modelo. Las ideas de Spencer y Stuart Mill reclamaban como clima histórico el desarrollo de la gran industria, la democracia burguesa y el libre ejercicio de la actividad intelectual".

Esta modernización, que es un verdadero conservadurismo oligárquico y positivista, va tener su máxima expresión en la dictadura personal de Díaz.

## 2.- Modernización y dictadura presidencial.

El 27 de diciembre de 1890 se anuncia por bando, que el artículo 78 constitucional ha sido reformado para permitir la reelección indefinida del presidente. Gracias a esta reforma Porfirio Díaz vuelve a reelegirse en 1892. La dictadura personal del héroe del 2 de abril se ejerció a través de tejer complicidades y de un mando férreo sobre gobernadores y jefes políticos. Los gobernadores se eternizaban al igual que el presidente en el mandato de los Estados, de esa manera gobernaron durante largos periodos Teodoro Dehesa en Veracruz, Aristeo Mercado en Michoacán, Francisco Cañedo en Sinaloa, Joaquín Obregón González en Guanajuato, Próspero Cahuantzi en Tlaxcala y José Vicente Villada en México. Se reduce al mínimo el debate político, el Congreso de la Unión se convierte en algo así como un depósito de antigüedades, el Senado era asilo de exgobernadores y generales seniles y la Cámara de Diputados no le iba a la zaga. Díaz estaba haciendo verdad su famoso lema "poca política y mucha administración".

En cuanto a la modernización porfirista (o más propiamente al progreso material de la etapa), las cifras son reveladoras. El avance económico y una hacienda pública saneada, son sin lugar a dudas los más importantes logros de la prosperidad porfiriana. La agricultura de exportación registra importantes incrementos. De esta manera en 1904 se exportan 1850 toneladas de chicle, 100 mil toneladas de henequén y en 1905 la producción de hule alcanza las 1460 toneladas. La producción minera también tiene importantes repuntes; en 1905 se extraen 65 mil toneladas de cobre, más de 100 mil de plomo y 2 mil de zinc.

Sin lugar a dudas uno de los mayores logros del porfirismo es la expansión ferrocarrilera, esos mismos ferrocarriles que servirán a las huestes revolucionarias para transportarse a lo largo y ancho del país. En 1877, Lerdo de Tejada dejó una red ferroviaria de apenas 640 kilómetros, es decir, prácticamente el ferrocarril México-Veracruz. Ya para 1891 los ferrocarriles alcanzaban 10 mil kilómetros. A partir de ese año la red ferroviaria se incrementó en un promedio de 500 kilómetros por año. Por otra parte, la red telegráfica alcanza en 1900 una extensión de 70 mil kilómetros, y para 1901 se contaba con 10 mil oficinas de correos.

Tomando como base los pesos de 1900, las importaciones alcanzan 180 millones en 1904 y 225 en 1907; por su parte, las exportaciones van en los mismos años de 222 millones a 246, es decir, existía una balanza comercial favorable al país.

En materia de educación, no obstante que el perfil y destino de la misma fue francamente elitista, la verdad es que creció notablemente el número de escuelas y su matrícula. En 1900

las escuelas primarias oficiales alcanzaron la cifra de 12 mil y el total de alumnos inscritos era de 700 mil. Las secundarias creadas ya para ese año eran 77, con un total de 7500 alumnos. Se abren escuelas para profesores y precisamente en 1910 se puso en servicio la nueva Escuela Normal para Maestros y se refunda la Universidad Nacional de México. En la celebración del centenario, Díaz inauguró el manicomio de la Castañeda, la cárcel de Lecumberri, la Biblioteca Nacional, el Angel de la Independencia y el Hemicielo a Juárez. Dentro de los logros del porfiriato también hay que anotar la apertura de la Escuela Profesional de Homeopatía.

En el porfiriato, se logró un superávit fiscal verdaderamente notable. El Secretario de Hacienda José Ives Limantour revirtió una tendencia de más de 70 años en la vida pública nacional. En 1896 terminó con las alcabalas, es decir las aduanas interiores que entorpecían gravemente el tráfico de mercancías por el territorio nacional. Los presupuestos con superávit empezaron a ser una costumbre durante el porfiriato a partir de fines del siglo pasado y se mantienen así durante los primeros años de este siglo. Se obtienen créditos con Europa sin garantía especial, el Gobierno de la República mantenía en alto su nombre y su crédito. De esta forma en 1904 se obtiene un empréstito por 40 millones de dólares, con el propósito de adquirir las acciones clave de las compañías ferroviarias, para de esta forma tener su control. Las inversiones extranjeras alcanzan una cuantía y diversificación verdaderamente importantes. Su monto llega a los 1700 millones de dólares, de los cuales un 38% eran de procedencia norteamericana, 29% inglesa, 27% francesa, y el resto de otros países europeos.

La bonanza de la etapa tuvo sus límites y sus inconvenientes. Por una parte, después de muchos años de crecimiento y estabilidad, llegaron las crisis de 1908 y 1909, que no sólo afectaron al país sino también al sur de los Estados Unidos, dejando por ello en una situación desesperada a muchos trabajadores del norte de México, que cuando no encontraban ocupación en el país cruzaban la frontera. Por otra parte, la extrema desigualdad con que se habían distribuido los frutos del desarrollo económico, y el despojo de las tierras a las comunidades campesinas, para crear los grandes latifundios, complicaba todavía más la situación.

Los inconvenientes fueron sobre todo reflejo del proceso mismo de modernización material, en la que sin embargo no hubo apertura política, situación especialmente agravante para una nueva generación que deseaba tener la oportunidad de tomar las riendas de la Nación, pero que se veía obstruida por una "gerontocracia" que se mantenía en el poder.

El año de 1908 fue de retroceso generalizado, pero lo que quizá lastimó más al pueblo fue la baja en la producción de maíz, que ocasionó una subida en los precios y una situación angustiosa para los campesinos. El cónsul de Alemania en Chihuahua envió un informe en 1909, en el que reportaba<sup>74</sup>

"El aumento de los precios de los artículos alimenticios de primera necesidad ha venido a empeorar una situación económica ya difícil. El maíz subió de 3.5 a 7

---

<sup>74</sup>.- Katz, Friedrich. "La servidumbre agraria en México en la época porfiriana", 4a. ed. Era, México, 1984, pp. 46-47.

pesos el hectolitro; los frijoles de 6 a 15 pesos... Los salarios se redujeron a 75 centavos o un peso diario".

Desde 1908, millares de mexicanos que trabajaban en los Estados Unidos fueron devueltos al país ante la crisis económica que también azotaba allá, y aquí en México, se encontraron con una situación desoladora. Katz nos explica esta situación"

"Cuando las recesiones o crisis no eran simultáneas (en México y Estados Unidos), los trabajadores agrícolas podían encontrar otra ocupación. Si la cosecha era mala, podían trabajar en las minas y, si no había trabajo en las minas, podían emigrar a Estados Unidos. Y si ahí no había trabajo, podían trabajar en las haciendas o sembrar a medias. Pero si sobrevenía una crisis general, su situación era desesperada y eso fue justamente lo que sucedió en vísperas de la Revolución Mexicana, lo cual explica por qué los trabajadores agrícolas del norte tuvieron tanta participación en la fase inicial de la Revolución".

El desarrollo desigual había tenido como elemento paralelo el despojo y la acumulación de tierras en el campo. La Ley Lerdo le había dado un golpe mortal a las comunidades indígenas, que antes habían sido respetadas durante la Colonia. La legislación porfirista en materia de baldíos conformó un escenario que permitió a las compañías deslinadoras el despojo a las comunidades y a los pequeños propietarios pobres. Así surge una casta agraria de 6 mil

---

<sup>75</sup>.- Katz, Friedrich. Op. cit., p. 46.

dueños de haciendas, con extensiones que iban desde los mil hasta los millones de hectáreas. Estos hacendados llegaron a acumular extensiones enormes, y sus nombres fueron célebres en los Estados en donde eran propietarios. Luis González los enumera de la siguiente manera<sup>76</sup>

"Los nuevos hacendados provistos de mentalidad capitalista, los Terrazas en el corazón del norte, Olegario Molina en Yucatán, los Garza en Durango, Lorenzo Torres en Sonora, los García Pimentel en Morelos, Iñigo Noriega en México y Michoacán, los Madero en Coahuila, Jose Escandón en Hidalgo, los Cedros en Zacatecas, Dante Cuzi en la Tierra Caliente de Michoacán, los Martínez del Rfo en Durango, Justino Ramírez en Puebla fueron quienes crearon la hacienda productora, que producía para vender, que sustituía el cultivo extensivo por el intensivo y practicaba la rotación de cultivos y abonaba y aun irrigaba sus tierras".

La clase obrera también se encontraba agraviada, retribuida con bajos salarios, sufría además jornadas interminables, trabajo dominical, insalubridad e inseguridad. Ante esta situación los trabajadores se fueron organizando poco a poco. A partir de 1906 estallan importantes conflictos, entre los que destacan la huelga minera de Cananea y la de los textiles de Río Blanco.

La dictadura presidencial de Porfirio Díaz conserva formalmente la legalidad constitucional, a través de acomodar las disposiciones a sus intereses personales. En este

---

<sup>76</sup>.- González, Luis. Op. cit., pp. 237-238.

contexto, la dictadura de Díaz obedece a la caracterización que hace Giovanni Sartori<sup>77</sup>, toda vez que la Constitución preexistente fue reformada para que el viejo caudillo hiciera de hecho lo que quisiera.

El mandato dictatorial de Díaz se construye a partir de controlar los gobiernos locales y de decidir prácticamente todo, a lo largo y ancho del país. Esta circunstancia la caracteriza Luis González de la siguiente forma: "

"Con la venia tácita de la opinión pública, el presidente auna en su persona el poder. Les deja poco a los gobernadores; los hace virreyes. Silencia la oposición parlamentaria. Reduce al mínimo el debate de índole política en los periódicos. Al comienzo de su tercer período de gobierno Díaz es ya un experto en el arte de imponerse y un amante irredimible y extremoso de la autoridad. A poseerla, en exclusiva, dedicará doce horas diarias por muchos años. Su vigor, su talento olfativo y penetrante y sus finas maneras de hombre de mundo, ya no de guerrillero cerril, se emplearán en acrecer y conservar los resortes del mando. Durante quince años estará en todos los frentes de la política dando órdenes y recibiendo obediencias. De 1888 a 1903 será el poder sin más, la autoridad indiscutida, la última palabra, el cállese, obedezca y no replique. Será el presidente emperador."

---

<sup>77</sup>.- Sartori, Giovanni. Op. cit., p. 257.

<sup>78</sup>.- González, Luis. Op. cit., pp. 226 y 227.

Durante el porfirismo se nota un importante desarrollo de la Administración Pública Federal, así como un importante crecimiento en cuanto a organismos e instituciones con múltiples propósitos. Respecto a las secretarías, Díaz encontró al arribar al poder las Secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Guerra y Marina; y Hacienda y Crédito Público. A estas seis secretarías, Porfirio Díaz agregará dos más: la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La estructura de cada una de las secretarías también se hizo más compleja y especializada. De esta manera, en orden jerárquico, a los secretarios seguían los oficiales mayores, a los que correspondía suplir a los ministros así como instruir los expedientes relativos a los negocios que se seguían en cada secretaría. También se contemplaban direcciones generales y secciones, a las que se distribuían los diferentes asuntos competencia de las secretarías correspondientes.

Fué el régimen de Díaz el que liquidó definitivamente las alcabalas, resabio colonial que no había podido eliminarse no obstante los reiterados intentos por abofirlas, eliminación que se realizó hasta el año de 1896.

Entre las múltiples instituciones y organismos que mantuvo el porfirismo deben destacarse la Normal de Maestros; la Academia de Bellas Artes; el Conservatorio de Música; la Universidad Nacional de México; las Comisiones de Estudios para el Crédito Público, para el Arreglo de Pensiones y Montepíos Militares; los Institutos Antirrábico, del Observatorio Meteorológico; la Junta de Beneficencia Privada; el Banco del Monte de Piedad; la Lotería de la Beneficencia Pública; el Consejo Superior de Salubridad, etc.

La modernización porfirista había acarreado algunos inconvenientes. Como el propio Porfirio Díaz había reconocido en la entrevista con James Creelman, en México había surgido una nueva clase media que constituía un elemento activo, sumamente politizado que pronto reclamaría espacios políticos. Esta nueva clase encabezada por una generación que oscilaba entre los 30 y los 45 años, se constituye en crítica feroz del porfirismo. Por su parte, el grupo gobernante entraba de lleno en la senectud. Las edades de los ministros de Díaz iban de los 56 a los 83 años, diez de los gobernadores pasaban de los 60 y seis de ellos de los 70. La mayoría de los diputados tenían un promedio de edad superior a los 60 años y el promedio de los senadores era superior a los 70. El Presidente de la Suprema Corte tenía 83 años y los demás ministros pasaban de los 70 años.

En este panorama, estaban dados los elementos de un rompimiento revolucionario. Los empresarios nacionales desplazados por la inversión extranjera, los rancheros "de medio pelo", maestros y profesionistas, frutos todos ellos de la modernización porfirista se mostraban inconformes, envidiosos y rencorosos con la riqueza, ostentación y elitismo del grupo en el poder. Resulta claro que en un ambiente de crisis, en donde las masas populares se encontraban inconformes, y podemos decir hasta desesperadas, existía un favorable caldo de cultivo para la sublevación armada. Campesinos que habían sido dueños de tierras comunales exigían la devolución de éstas, en manos ahora de latifundistas, pequeños propietarios agraviados por la gran hacienda y obreros explotados, se constituyeron en la base social para el movimiento revolucionario. En palabras de Samuel Huntington se había producido un proceso de modernización, que sin embargo no había fortalecido las instituciones políticas, que permitiera

una mayor movilidad social que desactivara las aspiraciones y rencores de la clase media activa y explosiva. Al respecto este autor nos señala<sup>79</sup>

"La relación directa entre movilidad social e inestabilidad política parece muy razonable. La urbanización, el incremento de los índices de alfabetismo, educación y acceso a los medios de educación sociales crean elevadas aspiraciones y expectativas, que si no son satisfechas galvanizan a individuos y grupos y los empujan a la acción política. Ante la falta de instituciones políticas fuertes y adaptables, tales aumentos en la participación traen aparejada la inestabilidad y la violencia".

Hacia 1910, justo en el centenario del inicio del movimiento de Independencia, estaban dadas las condiciones para otro gran movimiento social en México. La deslegitimación de Díaz era ya evidente, su modernización que había privilegiado el progreso material y meramente cuantitativo, no había ido aparejado con sustanciales cambios sociales y políticos, sino todo lo contrario había generado una dictadura unipersonal insostenible, que además generó un régimen de profundas desigualdades. La Revolución estaba a la vista y nuevos actores entrarían en el escenario nacional.

---

<sup>79</sup>.- Huntington, Samuel. Op. cit., p. 53.

## D).- LA REVOLUCION MEXICANA: PROCESO, INTERRUPCION, CONSUMACION Y REINTERPRETACION.

La Revolución Mexicana surge como un movimiento político que tuvo como propósito inicial arrojar del poder a Porfirio Díaz y a su camarilla. Pero el carácter de sus actores (campesinos y obreros), así como sus efectos hicieron que este movimiento adquiriera un signo especial. De hecho, como un mero movimiento político que sólo sirvió para arrojar del poder al dictador, no tendría mayor trascendencia, o incluso no sería más importante que las múltiples asonadas que ha tenido el país en su historia como causa de cambios en el poder.

Sin embargo, por tres aspectos resulta singularmente trascendente. En primer lugar sus resultados sociales, que se aprecian en los postulados revolucionarios y protectores consagrados en los artículos 3o, 27 y 123, así como su acción nacionalista y popular que se manifestó en la reivindicación de las riquezas naturales para la Nación, en la desarticulación de la gran propiedad agrícola para verificar una reforma agraria en favor de los campesinos y en la organización de los trabajadores y creación de instituciones laborales que dirimen las controversias entre el trabajo y el capital. En segundo lugar, la constitución de un Estado sostenido en dos columnas fundamentales, que son el presidencialismo y un partido hegemónico; y en tercer lugar, una nueva correlación de fuerzas sociales, que permitió un nuevo empuje modernizador, que sin embargo, ha tirado más por el ángulo social y material que por el del fortalecimiento de la vida política y democrática. Lo curioso de este fenómeno es que esta lucha armada empezó precisamente por buscar mayores espacios democráticos, los cuales hasta la fecha son el principal déficit de este proceso.

Otro curioso fenómeno de la Revolución son las diferentes interpretaciones que ha tenido. Hasta hace algunos años el discurso oficial gustaba de ver a la Revolución como un proceso inconcluso, como un "programa" que aún tenía mucho que dar de sí y que estaba todavía, en vías de consumación. Parece ser que ahora, el grupo gobernante no hace ya muchas añoranzas de su pasado revolucionario y aunque se siente sucesor de ese movimiento ya no lo esgrime como justificación de sus acciones. La explicación de esta situación puede ser porque cronológicamente los revolucionarios ya desaparecieron físicamente, y también porque sus ideales han sido revisados y ajustados de manera radical por los últimos dos regímenes (concretamente los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari). Por otra parte, hay quienes quieren ver en la Revolución un proceso inconcluso, pero no porque se esté verificando, sino porque ya no se culminó, porque se desvió de sus propósitos, porque quedó interrumpido. Quienes sólo ven en este proceso el ángulo social, se muestran insatisfechos con los resultados, reclamando que este movimiento debió arribar a un cambio más radical. Estos autores están influidos por dogmatismos deterministas y consideran que la Revolución debió llegar a una conclusión que no se acomoda a sus tesis ideológicas y por ello, teorizan sobre la traición al movimiento social. En este mismo renglón hay quienes niegan incluso que la Revolución lo haya sido y la ven como una gran rebelión que en lo sustancial no cambió las relaciones económicas y sociales.

Sin considerar la necesidad de hacer una reinterpretación de la Revolución Mexicana, y sobre todo a la luz de los dramáticos cambios que se han dado en los últimos tiempos, en los cuales se han desplomado los sistemas y los dogmas, abriéndose campo nuevos paradigmas,

creemos, que es necesario partir de la idea de que la Revolución sí fue un cambio radical en la vida nacional, y que se consumó en múltiples y diversos aspectos, en otros quedó inconcluso, como mero proyecto, pero caracterizando a una forma de Estado que en lo sustancial se mantuvo hasta los años setentas.

La Revolución Mexicana en el contexto del proceso modernizador, trajo como consecuencia la transición del estadio Liberal Individualista a la del Estado Social e Interventor. La versión mexicana del Estado Bienestar transcurrió a partir de los años del cardenismo hasta los años ochentas, década en que se mostró su fehaciente agotamiento.

Sin embargo, la caracterización del Estado Bienestar Mexicano, como Estado Social de Derecho, no es cabal en nuestro país. Mucho quedó por hacer, mucho quedó a medias, mucho se improvisó o se sujetó a un presidencialismo excesivo y a un corporativismo antidemocrático. Esta inconclusión afectó a la Administración Pública, que desde la reforma intentada por los borbones no acaba de modernizarse, de tomar sus dimensiones de racionalidad, profesionalismo y legalidad. Todo esto acarrea que tengamos todavía una Administración Pública con resabios coloniales. Casi dos siglos de gobierno independiente no han acertado a transformar radicalmente esta situación. Al contrario el presidencialismo acentuó sus características patrimonialistas.

Esta inconclusión es retratada por Aguilar Villanueva cuando refiere<sup>79</sup>:

"La inconclusión de México va más allá de lo material y visual. Es también más profundamente institucional, cultural. El liberalismo fue dejado a medias, trunca la primera modernización porfiriana, la Revolución inacabada y la segunda modernización, la del Desarrollo, se tuvo en la obra negra. El mismo incumplimiento salta a la vista en la edificación del estado de derecho y del federalismo, en la democratización de la política, en la configuración del proletariado y del capital nacional, en la ciencia y en la tecnología, en la agricultura y en la educación".

La Administración Pública sufre de este mismo síndrome de inconclusión.

En este trabajo trataremos de analizar los elementos vertebrales del edificio estatal, así como su paulatino agotamiento, para indicar cuáles son las pautas de la nueva ola modernizadora que ya se perfilan en el horizonte histórico nacional. Finalmente apuntaremos cómo estas nuevas tendencias pueden influir en la Administración Pública, para conformar una transición legitimadora para un nuevo Estado democrático y moderno.

---

<sup>79</sup>. - Aguilar Villanueva, Luis F. "Después del México inconcluso". en la revista Examen, México, junio de 1989, p. 5.

## 1.- El régimen presidencial y la construcción de un partido hegemónico.

En el sistema político mexicano es un hecho incontestable que el presidente cuenta con poderes y facultades legales y extralegales extraordinarios. Estos atributos son en parte formales y en parte reales. Devienen o son en principio una consecuencia de las atribuciones que constitucionalmente han sido otorgadas al titular del Ejecutivo Federal, y por otra parte, son consecuencia de fenómenos históricos y fácticos, que en suma constituyen un poder enorme, concentrado en una sola persona. El problema parte sin lugar a dudas, de la Constitución de 1917. Los constituyentes de 1917 no quisieron caer en el extremo "congresismo" de sus colegas de 1857, que limitaron severamente las facultades del Presidente, lo que en palabras de Emilio Rabasa había ocasionado la dictadura de Díaz, dada la imposibilidad de gobernar con tal documento constitucional <sup>67</sup>

"El Congreso nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislativo y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución (la de 1857) colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo, que

---

<sup>67</sup>. - Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura", Porrúa, México, 1912, p. 184.

asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la Nación".

Puede ser que también en el ánimo de los constituyentes pesara como lo expresa Daniel Cosío Villegas<sup>68</sup>, la necesidad de un Ejecutivo fuerte para que templara y en su momento condujera a buen puerto las luchas entre las facciones revolucionarias. Lo importante es reconocer que la Constitución de 1917 crea un ejecutivo con amplias y poderosas facultades, que incluso no se quedan allí, sino que a estas atribuciones, a las que podemos denominar como formales, se agregan otras reales que algunos autores las han identificado como "metaconstitucionales o extraconstitucionales"<sup>69</sup>, y que se derivan de su condición como "jefe nato" del partido en el poder, lo que le permite tener un gran control en decisiones trascendentales. Estas facultades políticas y reales le permiten de hecho, ejercer control sobre los otros poderes y sobre los gobiernos de los estados, y hasta poder designar a su sucesor. Gracias a su posición como "gran elector", decide quiénes serán los candidatos a diputados, senadores y gobernadores de los estados, por parte del partido hegemónico, logrando así tener un férreo control sobre éstos; y como también propone a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, nombramientos que son aprobados, merced a la mayoría de su partido en el Senado,

---

<sup>68</sup>. - V. Cosío Villegas, Daniel. "El sistema político mexicano", 13a ed., Joaquín Mortiz, México, 1981, p. 23.

<sup>69</sup>. - V. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. "Derecho Constitucional", UNAM, México, 1981, pp. 52 y 63.

genera importantes compromisos políticos, que también reditúan en control sobre los otros poderes y sobre los gobiernos estatales.

El fenómeno del presidencialismo en México, tuvo un origen constitucional, pero fue también un producto histórico, que se consolidó gracias a la superación de la lucha de caudillos y a la conformación de un partido hegemónico. El caudillismo, como consecuencia de la lucha de facciones era la situación predominante y potencialmente explosiva que sufría la Nación en los años posteriores al triunfo revolucionario. Los caudillos revolucionarios eran además caciques que reclamaban cotos de poder exclusivos en sus áreas de influencia y que por su parte se coaligaban para disputar en cualquier momento el mandato nacional. En estas condiciones, el presidencialismo era en esos momentos, junto con la construcción del partido nacional, los elementos vitales de la modernización, pues expresaban la civilidad política que garantizaba una transición sin violencia y sin sobresaltos en el proyecto revolucionario. Así el presidencialismo se opuso con vigor e inteligencia al caudillismo, expresando primero la necesidad de institucionalizar la lucha política; y en segundo lugar, la de unificar en torno a un "programa revolucionario", a todos los caudillos y grupos para terminar por someterlos, disciplinarlos y neutralizarlos en el seno de un partido. Esta caracterización la manifiesta con nitidez Arnaldo Córdova<sup>70</sup>

"En el fondo, caudillismo y presidencialismo son dos fenómenos distintos, su tendencia es separarse y distinguirse netamente. Se

---

<sup>70</sup>. - Córdova, Arnaldo. "La formación del poder político en México", 9a. ed., Era, México, 1981, p. 49.

dan como dos etapas de un mismo proceso, pueden y de hecho así ocurre, coincidir en un determinado momento. Pero con categorías históricas radicalmente diferentes, por lo menos en los países latinoamericanos: el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales; el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización".

El desmantelamiento del caudillismo no sólo fue producto del fortalecimiento presidencial y el surgimiento del partido hegemónico, sino también del propio proceso de desarrollo nacional, de modernización en todo el sentido de la palabra. Por ello, los caciques se llegan a oponer a este proceso, tal y como lo explica Pablo González Casanova<sup>71</sup>

...pero su verdadera destrucción (la de los caciques) depende sobre todo del desarrollo del país: la expansión de los caminos, la economía de mercado, la industria y el capital acaban con ese dominio total y cerrado que el cacique ejerce en su territorio. La gente puede salir, comprar en otra parte, vender su fuerza de trabajo a otros patronos. Los caminos, los comercios, las fábricas, la creciente burguesía urbana y rural, destruyen el poder del cacique. Tan es así que no resulta extraño en el proceso de desarrollo nacional ver cómo hay caciques que se oponen a la

---

<sup>71</sup>.- González Casanova, Pablo. "La Democracia en México", 12a. ed., Era, México, 1980, p. 49.

construcción de caminos y a la instalación de fábricas, y que mueven sus influencias y ejercen hasta la violencia para que no se construyan, ni los unos ni las otras.

El surgimiento histórico de este sistema, en donde los dos principales componentes son la fuerza del Ejecutivo Federal y del partido en el poder debe buscarse inmediatamente después del asesinato del candidato electo Alvaro Obregón y de la preocupación de Plutarco Elías Calles por controlar la lucha de caudillos y a su vez asegurarse el control del poder político. Ante el magnicidio del candidato electo, Calles expresa en el informe presidencial del primero de septiembre de 1928, que es el momento de transitar del caudillismo a las instituciones<sup>72</sup>

"La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia, no de hombres capaces o bien preparados, que afortunadamente los hay; pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su solo nombre y su prestigio la confianza general... la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos" debe permitirnos, va a permitirnos orientar

---

<sup>72</sup>. - V. Lajous, Alejandra. "Los Orígenes del Partido Unico en México", 2a. ed., UNAM, México, 1981, p. 24.

definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional".

De esta manera, en diciembre de 1928 se lanza un manifiesto para convocar a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República a conformar el Partido Nacional Revolucionario. En dicho manifiesto se precisa que posteriormente se convocará a una convención nacional, en la cual se discutirían fundamentalmente los documentos básicos de la nueva organización, la designación de un candidato a la presidencia de la República, así como la elección de un comité nacional.

El control que había adquirido Calles a la muerte de Obregón pudo consolidarse gracias a la elección por la Gran Comisión de la Cámara de Diputados de Emilio Portes Gil para la presidencia interina el 25 de septiembre de 1928. La creación del PNR estaba encaminada a mantener dicho control evitando además la peligrosa fractura de los caudillos que se presentaba como un riesgo de violencia e ingobernabilidad.

El surgimiento del PNR fue un rasgo modernizador indiscutible, pues aparte de las ambiciones personales de Calles, que lo llevarían al error de establecer un "maximato" al constituirse en el poder detrás del presidente, sirvió indiscutiblemente para unir y disciplinar a los caudillos revolucionarios aún existentes, y para buscar una transmisión del poder civilizada, sin violencia. Cosío Villegas expresa esta circunstancia al decir<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup>. - Cosío Villegas, Daniel. Op. cit., p. 48.

"Puede decirse, así, que este partido (PNR), destinado a sobrevivir mucho más tiempo del que se imaginó, correspondió a la necesidad, según se ha dicho antes, de confiar el desenlace de la lucha por el poder, no ya a las armas, sino al medio civilizado de un juego puramente político".

En la primera convención del PNR, Calles maniobró para evitar la candidatura de Aarón Sáenz para el cargo de Presidente de la República. Sáenz resultaba el candidato natural del grupo obregonista y Calles la vió potencialmente como un enemigo al que tenía que neutralizar. Así, aunque la convención nacional del PNR simpatizaba con Sáenz, Calles impulsó la candidatura del improvisado Pascual Ortíz Rubio, quien días antes había sido llamado a México desde Brasil, en donde fungía como embajador, para ocupar el cargo de Secretario de Gobernación. De esta forma el 4 de marzo de 1929 se declaró oficialmente constituido el Partido Nacional Revolucionario y se eligió como candidato presidencial a Pascual Ortíz Rubio, el hombre de Calles. En esa convención se nombró también, como Presidente del Comité Ejecutivo a Manuel Pérez Treviño.

Independientemente de que a partir del momento de la nominación de Ortíz Rubio a la Presidencia y durante el gobierno de Abelardo Rodríguez como Presidente Sustituto, Calles se constituyó en el "Jefe Máximo", algo debe abonarse a su favor en la constitución del partido hegemónico, pues a partir de este momento la lucha por el poder político se verificaría a través

de cauces civilizados, y no por las armas: y fuera de la rebelión "escobarista"<sup>74</sup> y algunos otros episodios de escisiones, la transmisión pacífica del poder, se ha verificado normalmente. Cosío Villegas sintetiza este momento claramente<sup>75</sup>

"El partido oficial nació, pues, de la necesidad de contener el desmembramiento de lo que comenzaba a llamarse la "Familia Revolucionaria", necesidad que, por lo visto, había llegado a considerarse muy apremiantemente, ya que, a pesar de no haber favorecido al candidato obregonista Aarón Sáenz, sino al "viejo revolucionario" Pascual Ortiz Rubio, la nominación del Partido fue aceptada, en efecto, consiguiéndose así el segundo fin, a saber, confiar la solución de la lucha por el poder al medio civilizado de un partido político, y no a las armas, como había ocurrido desde que se inició la revolución maderista, pero de un modo más espectacular y sangriento a partir de 1920".

Bajo el influjo de Calles transcurrieron los gobiernos de Ortiz Rubio, quien renunciaría a la Presidencia el 2 de septiembre de 1932 y el de Abelardo L. Rodríguez quien desempeñaría

---

<sup>74</sup>.- Mientras en Querétaro se fundaba el PNR, el General José Gonzalo Escobar se alzó en armas, censurando a Portes Gil por considerarlo instrumento de Calles. Esta rebelión fue aplastada militarmente en un mes, huyendo a Estados Unidos los principales cabecillas de este movimiento.

<sup>75</sup>.- Cosío Villegas, Daniel. Op. cit., p. 38.

el cargo presidencial hasta el 30 de noviembre de 1934. Calles se había convertido en el principal obstáculo para la modernización política del país. Su maximato ponía en entredicho las instituciones de la República. Pero el partido que él mismo había creado lanzó a la candidatura presidencial al hombre que se sacudiría dicho tutelaje, dismantelaría los cacicazgos que se habían convertido de hecho ya en obstáculos del avance revolucionario y de la propia reforma agraria y consolidaría el régimen presidencialista. Ese hombre fue Lázaro Cárdenas. El primero de diciembre de 1934 toma posesión de la Presidencia de la República.

Con habilidad, sin apresuramientos, Cárdenas empieza a generar una sólida base social y política para confrontar el maximato. Se hace de aliados en las Cámaras y en los gobiernos de los Estados. Impulsa un importante movimiento social, obrero y campesino que cuestiona a los grupos callistas, perfilando las confederaciones de trabajadores y campesinos, que serán la nueva base social del partido hegemónico. Finalmente, cuando considera que tiene en sus manos las riendas del poder, en un golpe efectivo expulsa del país a Calles el 10 de abril de 1936.

Este acto es una muestra más de civilidad y modernización política, pues si bien, puede cuestionarse la legalidad de tal actuación, Cárdenas no resolvió con la eliminación física de Calles, el problema del maximato, y permitió incluso, que durante el gobierno de Avila Camacho se diera una reconciliación, en un marco de civilidad e institucionalidad política. Con este golpe, Cárdenas también consolida el régimen presidencial, e institucionaliza el poder del presidente, ya que dicho poder a partir de entonces, no se basa ya en el prestigio, carisma o atributos personales del Ejecutivo (que serían elementos de dominación carismática), sino en la

circunstancia de concentrar en su persona las facultades de ser Jefe de Estado, de gobierno, del partido en el poder, de las fuerzas armadas y director de la economía nacional.

Cárdenas utiliza asimismo al partido como un efectivo instrumento "corporativizador", al organizar a los trabajadores y campesinos en centrales incorporadas al partido hegemónico. Cárdenas en consecuencia, establece los apoyos definitivos del sistema político mexicano<sup>76</sup>

"Con el gobierno cardenista, entonces, el sistema presidencialista quedó claramente definido. El poder que la Constitución del 17 otorga al Presidente se vio potenciado por el liderazgo del Partido que se constituyó en el elemento fundamental para corporativizar a las masas populares, para controlar al poder legislativo y para designar tanto a los gobernadores de los estados como a su propio sucesor".

A partir de Cárdenas, el poder del presidente es "institucional", ya no depende del carisma del individuo que ocupe el cargo, sino tan sólo de que sea designado por su antecesor y promovido a la primera magistratura por el partido hegemónico. Incluso puede ser un total desconocido a nivel nacional, para llegar a la toma de posesión, a asumir todo el poder. Cosío Villegas retrata esta circunstancia fielmente<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup>. - Béjar Navarro, Raúl y Moctezuma N. David. "Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano", UNAM, México, 1988, p. 10.

<sup>77</sup>. - Cosío Villegas, Daniel. Op. cit., p. 32.

"Un modo convincente de comprobar esto lo da nuestro proceso electoral. Al destaparse, el Tapado es una figura política sumamente frágil, pues aun cuando ha sido durante los seis años anteriores secretario de estado, la nación apenas sabe de su existencia. A esa debilidad original corresponde la necesidad y la urgencia de una campaña electoral prolongada, extensa y costosa, durante la cual el candidato, al mismo tiempo que se da a conocer físicamente, establece un contacto personal con los grupos políticos de cada lugar visitado para crear en ellos esperanzas e intereses con el conocido doble sistema de alabar al héroe local y sobre todo prometiendo el oro y el moro. Una vez hechas las elecciones, su fuerza basta para que el Congreso en cuya composición apenas ha intervenido, facilite y apresure la declaración de haber sido electo. Y el día mismo en que toma posesión de su puesto, está ya en pleno uso de sus amplísimas facultades".

Y por su parte Arnaldo Córdova expresa esta institucionalización del presidencialismo afirmando<sup>78</sup>...Y esto equivale a decir que el poder presidencial se despersonalizaba con una vertiginosa rapidez, que el presidente, con tal independencia de su poder personal, sería siempre y ante cualesquiera circunstancias un presidente fuerte, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la institución presidencial".

---

<sup>78</sup>.- Córdova, Arnaldo. Op. cit., pp. 54 y 55.

Este sistema sin lugar a dudas tuvo su "edad de oro" de los años que van de 1940 hasta 1964. Desde el gobierno de Díaz Ordaz hasta la fecha se ha notado un lento pero permanente proceso de desgaste tanto del régimen presidencial como de su partido. La "relativización", el desprestigio, la ineficacia y hasta la "desmitificación" del poder presidencial, son síntomas del agotamiento de éste régimen. Los gobiernos desde Díaz Ordaz hasta Carlos Salinas sólo han producido desaliento y crisis en la sociedad mexicana. Béjar y Moctezuma retratan este fenómeno<sup>79</sup>

"La relativización del poder presidencial, la pérdida de su aureola de poder absoluto, tiene, desde luego, mucho que ver con la complejidad y diversidad de los intereses que el Presidente tiene que conciliar. Pero su desgaste tiene su origen en una pérdida de confianza en su discurso, tanto de los sectores económicamente poderosos como de los más desfavorecidos de la población. El discurso político está lleno de frases que a fuerza de repetirse ya no transmiten gran cosa, de promesas que no se pueden cumplir, en suma, de mentiras políticas".

La ineficacia gubernamental y el desaliento social han aparecido como elementos de deslegitimación para el régimen presidencial, dañando severamente también al partido hegemónico. Indisolublemente unidos, partido y presidencia, se han convertido en mutuos

---

<sup>79</sup>. - Béjar Navarro, Raúl y Moctezuma N. David. Op. cit., p. 15.

estorbos para su desarrollo, los malos gobiernos han dañado al partido en el poder, disminuyendo sensiblemente su capacidad de movilización y de convocatoria social. Por su parte, el agotamiento del partido hegemónico, y sus prácticas corporativas y clientelares dañan al Ejecutivo Federal. Lo que antes había sido una alianza virtuosa de poder, se ha convertido ahora en un círculo vicioso de desgaste político.

El partido que había sido un modelo de maquinaria política electoral y de legitimación para los presidentes, ha ido perdiendo su condición hegemónica significativamente. Así en un sistema de partidos, donde la oposición en su conjunto no llegaba a sumar ni el 20 por ciento de la votación, ahora en las dos últimas elecciones presidenciales (la de Salinas en 1988 y la de Zedillo en 1994), ha alcanzado cerca del 50 por ciento de la votación nacional, dejándole al partido gobernante una muy precaria mayoría absoluta que conserva penosamente.

La crisis se ha enseñoreado en los últimos años como signo del sistema. También la Administración Pública como otro elemento más del poder dominante del Ejecutivo resiente estas crisis. Sin embargo, la Administración Pública puede ser un elemento de cambio fundamental para superar la transición que supone el desmantelamiento del sistema presidencialista y el arribo a un nuevo estadio de modernidad. En los siguientes apartados analizaremos las características de la Administración Pública mexicana bajo el presidencialismo, los signos de sus crisis y las alternativas para su modernización.

## 2.- La Administración Pública posrevolucionaria: Expresión del poder dominante del ejecutivo.

La Administración Pública de la etapa posrevolucionaria, muestra un crecimiento significativo, así como constantes ajustes en las secretarías y departamentos administrativos. El Constituyente de 1917 consagra la figura de los departamentos, a los que se considera órganos fundamentalmente técnico-administrativos, cuyas funciones no estarán ligadas con la política, cuyos titulares dependerán directamente el Jefe del Ejecutivo, y no refrendan reglamentos ni acuerdos. Actualmente la figura de los departamentos administrativos ha desaparecido prácticamente de la organización administrativa, conservándose solamente el Departamento del Distrito Federal, aunque con una existencia transitoria que concluirá en 1997.

El crecimiento y variación en cuanto a las Secretarías de Estado, ha ido al parejo con la de la Administración Pública Paraestatal, lo que también hizo necesario crear las normas para su control, entre las cuales destaca la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 4 de enero de 1996. Durante el período de 1971-1976 se da un crecimiento importante de organismos descentralizados, de empresas y fideicomisos públicos, proceso que se revirtió de los años de 1982 a 1992.

No obstante los esfuerzos por reformar la Administración Pública, de los cuales sobresale el programa de reformas administrativas emprendido por el gobierno de López Portillo, podemos decir que los cambios de la Administración Pública posrevolucionaria han sido fundamentalmente cuantitativos mas no cualitativos, ya que en esta Administración Pública posrevolucionaria se

destaca como factor invariable el predominio presidencial y la carencia de un servicio civil de carrera.

En México, la Administración Pública actúa conforme a lineamientos patrimonialistas como consecuencia de un sistema político presidencialista y de un gobierno en extremo politizado. Esta forma de administración, que se funda en lo que los teóricos administrativistas llaman el "Spoil System"<sup>80</sup> es incompatible con la concepción de un Estado moderno y democrático. Si bien, el presidencialismo, como hemos visto, fue eficaz para derrotar el caudillismo e institucionalizar el poder del Ejecutivo, también hay que reconocer que "feudalizó" y politizó en extremo a la Administración Pública. Si a esto se agrega que el poder presidencial se consume en el transcurso de un sexenio, nos queda un escenario, en donde la lucha por el poder tiene como una de sus arenas fundamentales a la Administración Pública, que es tomada como un "botín" a repartir por los grupos en disputa y que tienen que abandonar al término del sexenio, para dejar paso a los nuevos favorecidos. Esto acarrea dos inconvenientes (entre muchos que se pueden mencionar) graves, uno es que no hay un servicio civil profesional e imparcial, sino altamente politizado, y con una alta rotación que no permite la especialización ni la posible "normalización" de funciones. Así vemos el espectáculo que cada seis años se "redescubre" al país y se "reinventan" las soluciones.

El segundo inconveniente es la gran corrupción que esto produce, los servidores públicos al no tener garantía alguna de permanencia en la administración, se corrompen

---

<sup>80</sup> - V. Haro Belchez, Guillermo. "La función pública en el proceso de modernización nacional", Iapem, México, 1991.

escandalosamente, bajo la percepción de que es su oportunidad para aprovechar el poder y el cargo, para enriquecerse. El presidencialismo, fue un paso de modernización política, que ayudó a resolver civilizadamente las transiciones de poder, pero "congeló" en el pasado, en prácticas cuasi "feudales" a la Administración Pública, veamos con detenimiento este fenómeno.

La Administración Pública en México, tiene características atávicas, que la acercan más a una administración colonial o feudal, que a una administración moderna. Presenta elementos que Max Weber<sup>81</sup> identificó como propios de lo que denominó la "dominación patrimonial", por oposición a la "legal", propia de un Estado de derecho moderno. Al respecto, Weber caracterizó la dominación "legal", como aquella propia del Estado moderno, porque es la única que actúa de acuerdo a normas, sin pasiones ni caprichos, sino con arreglo a reglas de carácter impersonal a las cuales se somete la actuación administrativa. Por su parte, la "dominación patrimonial" es aquella que está orientada por la tradición (reglas no escritas), que no se somete a normas impersonales y no reconoce tanto a la aptitud profesional, o a la jerarquía, sino sólo al arbitrio o a inclinaciones personales, lo que hace que la actuación administrativa sea arbitraria y prebendaria.

Precisemos más las características de una Administración Pública de "dominación legal" o moderna, en relación a una "administración patrimonial". La primera funciona en base a competencias definidas, entendiendo a esta competencia legal como un haz de facultades que rigen y limitan con toda claridad la actuación pública de los funcionarios. Además es una

---

<sup>81</sup>. - V. Weber, Max. Op. cit., pp. 170-193.

Administración Pública jerarquizada, esto es, funciona a través de autoridades fijas con facultades disciplinarias de regulación e inspección, así como de corrección y apelación, en relación a los inferiores o subordinados. Esta Administración Pública también se caracteriza por ser profesional, ya que integra un cuadro administrativo calificado profesionalmente, reclutado a través de pruebas y concursos y cuya movilidad responde a los méritos, a la capacidad, al desempeño y a la calificación profesional. Finalmente, hay una separación muy clara entre el patrimonio público y el personal, no existe la apropiación del cargo, los funcionarios están sometidos a una rigurosa disciplina y ejercen el cargo como su principal y única profesión, teniendo la perspectiva de una carrera con ascensos de acuerdo a sus capacidades, dedicación, años de ejercicio, etc.

Por su parte, la Administración Pública de "dominación patrimonial", se caracteriza por la actuación prebendaria. En ella no existen funciones claramente definidas de orden público, sino mandatos; el servidor público atiende fundamentalmente a fidelidades y no a normas. La jerarquía no es un indicador claro y la importancia del cargo se deriva no de la función asignada normativamente, sino de la preferencia, gracia o cercanía con el jefe. El reclutamiento se da en base a lazos o vinculaciones, ya sea por pertenencia a una familia o linaje o por relaciones personales de confianza (favoritos), lo que genera pactos de fidelidad, convirtiendo a los funcionarios más en súbditos que en servidores de un aparato público.

En este caso los cargos se distribuyen en base a un linaje y cercanía y no por aptitud. Esta tendencia es sumamente riesgosa pues enrarece la movilidad social e irrita sobremedra a

una clase media producto de la propia modernización, pero sin posibilidades de acceso al poder, no obstante su capacidad. Los últimos períodos gubernamentales han sido claro ejemplo de esta "oligarquización" del poder, según demuestra Aguilar Camín <sup>82</sup>

"A fines de los ochentas, luego de dos generaciones completas de política posrevolucionaria, la tendencia visible en la cúpula dirigente era el reingreso a las altas esferas públicas de nietos, hijos o parientes de personajes que ya habían ocupado los puestos fundamentales. Era la hora de los herederos".

A su vez, la dominación patrimonial, hace que los patrimonios públicos y privados se confundan, no existe una separación clara entre ambos, se da la apropiación de los cargos y de los presupuestos. Es una muestra común y grave de corrupción que de acuerdo a Zaid<sup>83</sup> desvirtúa la función pública y la subordina a intereses privados

"El uso de la función pública como medio para enriquecerse implica una subordinación de las instituciones y los valores políticos a los económicos. El principal objetivo de la política deja de ser el logro de metas públicas, y es sustituido por la promoción de intereses individuales".

---

<sup>82</sup>.- Aguilar Camín, Héctor. "Después del milagro", 5a. ed., Cal y Arena, México, 1991, p. 134.

<sup>83</sup>.- Zaid, Gabriel. "La economía presidencial". Vuelta, México, 1987, p. 159.

El gobierno de Salinas fue claro y desventurado ejemplo de esto.

Así mismo, la caracterización se completa con una gran politización de la Administración Pública, en donde los cargos no sólo se distribuyen a los familiares y favoritos, sino también a los miembros del partido hegemónico, lo que propicia una "política-administración" que fomenta el clientelismo y la corrupción, por orientar las acciones públicas a propósitos políticos, a grupos "fieles", y a la satisfacción de necesidades bajo criterios no institucionales, sino partidistas o facciosos. Luis F. Aguilar lo describe <sup>84</sup>

"La política-administración corporativista, "clientelar", reactiva a grupos de presión, se sustenta en (o da origen a) una estructura inequitativa de compensación: concentra los beneficios y dispersa los costos. Hay una historia de errores y herrores: desde la deuda externa hasta los ejemplos del campo sacrificado a la ciudad, la educación básica y técnica sacrificada a la educación superior, los estados a la metrópoli...

Más aún, la política-administración de grupo de interés fomenta la corrupción pública y dificulta la reforma política-administrativa. Hay demasiados incentivos y premios para la conducta antisocial, antisolidaria, en este estilo administrativo".

---

<sup>84</sup>. - Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno de Estado", en Política y Administración: Transiciones Políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1991, p. 163.

También el régimen de Salinas fue un claro ejemplo de política-administración, disfrazada en política social (solidaridad), encaminada a fortalecer a la figura presidencial y al partido hegemónico.

Ante ambos cuadros que caracterizan a la Administración Pública de "dominación legal" y la de "dominación patrimonial", resulta claro en cuál de las dos, debemos ubicar a la Administración Pública Mexicana. Aunque se pueda alegar que la Administración Pública de nuestro país ya no se ajusta totalmente al cuadro ortodoxo de "patrimonial", sí debemos aceptar que se ajusta más a sus características, y que es una administración de "spoils system" y no de "merit system".

Nuestra Administración Pública responde en consecuencia a una calificación de patrimonial, derivada de dos elementos fundamentalmente, que son el presidencialismo y la excesiva politización del servicio civil.

El presidencialismo mexicano derivado (como hemos visto en este mismo capítulo) de los amplios poderes formales y reales con que cuenta el Ejecutivo Federal, tiene un efecto aglutinador, centralizador y patrimonial sobre el cuerpo entero de la administración. De hecho, toda la estructura administrativa del Ejecutivo es tejida a través de una serie de fidelidades, familiaridades, cercanías y hasta complicidades, que se entrelazan y parten de la figura presidencial. El que los puestos más importantes dentro de la Administración Pública Nacional, se decidan en favor de quienes son los "cercanos" o "fieles", quizá no fuera tan malo, si se viera como una cuestión en donde influye sólo la política, y se permitiera al resto del cuerpo

administrativo funcionar bajo otros criterios, propios de un sistema de méritos y aptitudes, pero cuando los cargos de segundo, tercer, y cuarto niveles y así sucesivamente, se deciden en función de un sistema que reproduce el entramado de cercanías, y no se atiende a un criterio de capacidad, servicio, etc, se tiene un cuadro completo de administración prebendaria y patrimonial.

Por su parte la politización de la Administración Pública, hace que las decisiones respondan a objetivos políticos y no técnicos. Esto lesiona gravemente la concepción de una Administración Pública imparcial o neutral, generando una "política-administración", que responde por intereses sectarios y clientelares. Aquí urge reconstruir el sentido público de la administración.

Sabemos que se puede alegar, que ha habido avances y hay ejemplos de servicio civil, pero éstos son aún excepciones, y no pueden caracterizar a la Administración Pública en su conjunto.

El reto de una reforma administrativa para la modernización en México, consiste en superar estos atavismos, que ya no son solución. Dotar a la Administración Pública de las características de legalidad y racionalidad es ahora sólo parte del reto, pues además debe afrontar una grave y recurrente crisis, propia del agotamiento de los esquemas presidencialistas y de un Estado Benefactor en transformación. Esto es, debemos transitar a una administración que ya no sea parte del problema sino que se convierta en solución, que además de adquirir los rasgos

de la modernidad, actúe en concierto con una sociedad abierta, democrática y participativa. El reto por ello es mayor, pues no se trata sólo de actualizar, sino de fundar una verdadera Administración Pública moderna y abierta a la participación social. Sólo así será elemento de legitimación estatal.

### 3.- Las crisis recurrentes: Signo del Estado Mexicano.

Parece ya una constante y no un fenómeno episódico o transitorio, la crisis mexicana. La crisis que aparece por el flanco económico ha terminado por permear todo el organismo social, y es muestra y síndrome de descomposición, así como permanente amenaza de disolución y rompimiento. No es sólo un problema presupuestal, de inflación de expectativas, de agotamiento del Estado de Bienestar, o de falta de democracia, o de desigualdad, más bien es la suma o el conjunto de todos estos factores, los que nos han impedido salir airosos. De hecho una percepción parcial de la problemática, viéndola sólo como un problema económico, que se atacó con recetas neoliberales, o de reestructuración del aparato estatal, que se confrontó con el desmantelamiento de la pesada estructura gubernamental, no pudo resolver una situación de alcances integrales, en donde las soluciones parciales, la pospusieron y en muchas ocasiones la agravaron. El problema no puede resolverse con soluciones meramente económicas, sino que deben plantearse soluciones en los flancos sociales, políticos y administrativos. Si se pensó que resolviendo la emergencia económica se volvería a la estabilización, ahora vemos que esto no es eficaz, pues los elementos no reformados y atrasados que se mantienen (la falta de

democratización, la permanencia del presidencialismo, de un partido gubernamental, una Administración Pública atrasada, la desigualdad social), actúan como lastres que impiden la plena recuperación. Curiosamente la solución estriba en más modernización, pero no el mero "desarrollismo", al cual estuvimos acostumbrados, sino al cambio integral de carácter institucional, so pena de seguir padeciendo la recurrencia de las crisis, hasta que la deslegitimación nos lleve a la ingobernabilidad y con ello a la disolución y al rompimiento social violento.

La sociedad civil ya cambió, es por efecto del crecimiento y el éxito de las políticas gubernamentales una sociedad más participativa e informada, más demandante y más activa. Hasta los sectores atrasados económicamente, que forman parte de ese "otro México" olvidado por el bienestar generado por los gobiernos posrevolucionarios, reclaman una rápida integración, una efectiva compensación a sus carencias, a sus necesidades de justicia y de democracia. Estamos ante una sociedad moderna con un Estado premoderno. Un Estado que sus instituciones tradicionales ya no le resultan efectivas, sino que constituyen ahora problemas y no soluciones.

El presidencialismo se encuentra fuertemente desgastado y el partido hegemónico, antaño conformador de consensos ahora es un cascarón que obstaculiza la acción modernizadora. El Ejecutivo ya no se puede apoyar como antes en la fuerza política y legitimadora de su partido, ahora le resulta más un estorbo y una causa de problemas. Al partido en el poder, ya no le conviene la sumisión y el apoyo irrestricto a un Ejecutivo que se deslegitima por el flanco de una Administración Pública atrasada, ineficiente y corrupta. Los dos ahora se ven como "males necesarios", en donde sin embargo, la separación terminaría por derrumbarlos.

Aquí se plantea un dilema, o se trata de regresar a las soluciones tradicionales, con demérito de la modernización institucional, de la democracia y de la civilidad política, y se impondría la crisis como componente endémico de la situación nacional, hasta que la ingobernabilidad nos llevara a la necesidad del cambio por la vía de la violencia y la descomposición social; o se opta por la vía de la transición modernizadora en todos los campos, a la salida institucional y pacífica que implique la refundación del sistema político mexicano, en base a los nuevos actores que han emergido, a las nuevas reglas que deben imponerse, en las cuales necesariamente están la imparcialidad, la equidad de la competencia política y la alternancia en el ejercicio del poder. Esto implica un reto, pero también una gran oportunidad, pues se plantea una nueva salida en donde el Estado se reforme de manera integral, en donde el Ejecutivo se "despresidencialice", acote sus poderes formales para dar paso a una efectiva división de poderes; y renuncie definitivamente a sus poderes reales y permita una rica vida federal y una competencia política equitativa, incluso al interior de su propio partido, al no influir en su vida interior y dejar su papel de "gran elector".

Un lastre para este cambio modernizador es una Administración Pública patrimonialista con rasgos atrasados. Sin embargo al ser un problema es también parte de la solución. Modernizar al aparato gubernamental, puede ser un apoyo eficaz para la transición. Es más podría afirmarse que es condición para el cambio. Su reproducción como instrumento presidencial, sólo continuaría deslegitimando y provocando irritación social. Es momento de su cambio. Los rasgos de una administración moderna apoyo de este nuevo estadio, de este nuevo pacto social para la superación definitiva de la crisis, son los puntos que desarrollaremos a continuación.

### 3.1.- Propuestas para modernizar la Administración Pública en México.

Un propósito sustancial para alcanzar un mevo estadio, que dê legitimación y gobernabilidad al Estado Mexicano, es la urgente modernización de la Administración Pública. De hecho dentro del debate que pugna por la Reforma Política y la democratización de la vida nacional debiera considerarse como una de sus vertientes fundamentales la revisión de la Administración Pública. Un aspecto fundamental para garantizar la cabal juridificación de las relaciones sociales y la civilidad política como componentes de la modernización, pasa necesariamente por transformar a la Administración Pública. No todos los cambios en favor de la democracia deben concretarse en el ángulo electoral o en los procesos comiciales, ni se asegura completamente la imparcialidad del aparato gubernamental, con reformas penales; debe también procurarse un servicio civil moderno, separado de sus prácticas y atavismos que le atan al presidencialismo, para garantizar así de manera clara la equidad en la competencia política.

Conforme a la caracterización que hemos hecho de los estadios de la modernización, México se encuentra en el tránsito del Estado Social Interventor al Promotor. Sin embargo, un saldo deficitario importante es el atraso administrativo de las instituciones gubernamentales. Para verificar este tránsito, y convertir a la Administración Pública en un elemento de cambio, de legitimación del Estado Mexicano y no en un lastre de este proceso, es indispensable modernizarla.

Según nuestra percepción, la modernización de la Administración Pública Nacional atraviesa por tres procesos fundamentales. Estos procesos son la instauración del servicio civil de carrera, la reconversión de la administración tradicional en Gerencia Pública que administre por políticas públicas y la desregulación jurídica. Analicemos cada una de estas propuestas modernizadoras.

### 3.2.- El servicio civil de carrera: Necesidad impostergable.

El artículo 123 constitucional en su apartado B), regula en general las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del D.F., y sus trabajadores. Sin embargo, el apartado B), es la consecuencia y no el antecedente de la legislación en esta materia. La legislación en materia burocrática, presenta una evolución que explica el desarrollo de la Administración Pública como apoyo del régimen presidencial y corporativo.

El primer antecedente sobre la regulación en la materia data de la redacción original del artículo 123 y su interpretación. Dicho precepto en su parte conducente establecía<sup>65</sup>

"Art. 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general, sobre todo contrato de trabajo..."

---

<sup>65</sup>.- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México (1808-1982)", 11a. ed., Porrúa, México, 1982, p. 870.

Algunos autores sobre todo los cultivadores del derecho laboral, consideraron que en la categoría de empleados, debían incluirse a los "empleados públicos", por lo que a ellos también los comprendía esta disposición reguladora del trabajo. Otros autores que seguían las concepciones del Derecho Administrativo, y sobre todo aquellos que deseaban establecer un esquema semejante al "civil service" anglosajón, consideraban que los empleados públicos deberían de tener una legislación separada, inspirada en principios públicos y no sólo sociales, que regulara las relaciones entre el Estado, sus servidores y el público en general. Siguiendo esta última corriente administrativista, la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, estableció en su artículo 2o:

Art. 2o. Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan.

Observando este dispositivo y continuando la línea de pensamiento administrativista, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 9 de abril de 1934 el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre de ese mismo año.

A pesar de que las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos se empezaron a regular bajo una concepción administrativista, la concepción laborista, que consideraba las relaciones entre el Estado y sus empleados, sólo desde la perspectiva social, se abrieron paso hasta imperar sobre la anterior y consagrarse, primero, de manera estatutaria y legal para llegar

hasta la Constitución Federal. Esta concepción también se impuso gracias al fortalecimiento del presidencialismo y a la corporativización de los trabajadores del Estado al partido hegemónico.

De esta forma, Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión una iniciativa para establecer un Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue expedido el 5 de diciembre de 1938. Se impuso de esta manera la concepción laborista, descuidando, sin embargo, el ángulo del servicio público, ya que se olvidó la relación entre la Administración Pública y la sociedad. Asimismo, la regulación laboral generada no fue completa, ya que como veremos en las líneas siguientes, se reguló solamente la relación laboral de los trabajadores de base, olvidándose de los de confianza, olvido que hasta la fecha se mantiene.

Después del Estatuto de 1938, se expide otro en 1941, que reformó al primero, aumentando la lista de los puestos de confianza, suprimiendo las Juntas Arbitrales y conservando al Tribunal de Arbitraje, con una competencia más definida para conocer de las controversias entre el Estado y sus servidores.

No obstante, la expedición de los Estatutos burocráticos, no existía una referencia expresa constitucional, respecto de esta materia, teniendo por ello la regulación burocrática un fundamento realmente impreciso. Ante esta situación, se promueve la reforma constitucional correspondiente, que es publicada el 5 de diciembre de 1960, para crear el Apartado B, con catorce fracciones, para regular expresamente el trabajo de los servidores públicos. Con base

en esta reforma constitucional se expide el 28 de septiembre de 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicha Ley distingue en su artículo cuarto a los trabajadores del Estado en dos grupos: de confianza y de base.

La distinción entre ambos grupos de trabajadores, así como de quiénes pertenecen a uno u otro de los grupos, lo hace la Ley de manera enunciativa y por eliminación, ya que enumera exhaustivamente quiénes son trabajadores de confianza, para después establecer que los no comprendidos en dicha enumeración son de base.

Podríamos definir a los empleados de confianza, como aquellos que realizan funciones de supervisión, fiscalización y dirección. Estos empleados no pueden sindicalizarse y no gozan de la inamovilidad en su empleo.

Por su parte, los empleados de base son aquellos que realizan labores específicas y permanentes, se pueden organizar en sindicatos y gozan de estabilidad en su empleo.

Ahora bien, los trabajadores de confianza, así como los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano, el personal de vigilancia de los penales, cárceles o galeras y aquellos que presten su servicio mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios, están excluidos, conforme al artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, del régimen que establece dicha Ley.

Esto nos lleva a la conclusión de que sólo está regulado el régimen laboral de los llamados trabajadores de base. Al respecto, autores de Derecho Laboral, se han pronunciado por la emisión de un estatuto para los trabajadores de confianza. Por su parte, los cultivadores de la Administración Pública se pronuncian por una regulación del servicio civil, que considere la prestación de los servicios públicos. Coincidente con este propósito Haro Belchez afirma<sup>86</sup>

"La realidad más evidente, la que con mayor nitidez se nos aparece, es que la LFTSE (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) ya ha cumplido su ciclo histórico como ley de la materia. En primer lugar porque este ordenamiento no se aplica directamente más que a un número reducido del personal que integra la Administración del Estado: los trabajadores de base ...ello crea en nosotros la opinión favorable para apoyar la reforma y puesta al día de la profusa legislación existente, que debe ser sustituida por un sistema coherente y único, ágil, moderno, eficaz y justo".

Por otra parte, y como ya lo dijimos, los trabajadores de base al servicio del Estado, tienen el derecho de organizarse en sindicatos, los cuales se corporativizan obligatoriamente al Partido Revolucionario Institucional. Examinemos esta situación sus caracteres y su evolución.

---

<sup>86</sup>.- Haro Belchez, Guillermo. Op. cit. pp. 4-5.

Para constituir un sindicato en una dependencia gubernamental se requiere que lo formen 20 trabajadores o más y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical. En cada unidad administrativa sólo debe haber un sindicato. En caso de que se hubieran organizado dos o más grupos de empleados, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al grupo que resulte mayoritario.

En los sindicatos burocráticos está prohibida la reelección y no existe la cláusula de exclusión.

Para comprender cabalmente cómo opera la corporativización política de los empleados públicos, es necesario que nos detengamos en analizar a la central que agrupa a los sindicatos de burócratas, que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

La FSTSE nace el 1o de noviembre de 1938 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas. Su primer Secretario General fue Francisco Patiño Cruz de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, contando en ese momento la Federación con 30 sindicatos afiliados.

Desde su fundación en 1938 la FSTSE ha sido el órgano de control corporativo de los empleados públicos. De acuerdo al artículo 78 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la FSTSE es la única central que reconoce el Estado.

Ahora bien, la FSTSE tiene un carácter militante. En efecto, en su Declaración de Principios<sup>87</sup> la FSTSE se define categóricamente priísta y parte activa del sector popular del PRI. Esta afiliación cierra un círculo de corporativización sindical y política de los empleados públicos de base, al constituir la única central reconocida por el Estado y al ser además una organización militante, es decir con filiación política.

Cabría preguntarse, si una Administración Pública Moderna debe contar con servidores públicos, con organizaciones sociales corporativizadas y alineadas políticamente a un partido. La circunstancia de que la única central reconocida legalmente sea de filiación partidista responde a un esquema presidencialista y de partido hegemónico, pero no a un esquema de sociedad abierta, democrática, que desea romper estructuras cerradas, autoritarias, únicas e impositivas. Aquí cabría pensar si se llegara el caso del arribo de un gobierno de extracción diferente a la del PRI, esto significaría que los trabajadores de base se negaran a colaborar con él. Esto es dudoso que suceda, pues la corporativización ha perdido su razón y su contenido, pues el hecho de que las organizaciones sindicales estén afiliadas a una central que a su vez declara su militancia, ya no es garantía de que sus afiliados estén conformes con dicha filiación. Entonces para qué mantener este esquema absurdo, desgastado y obsoleto. La pluralidad debe penetrar en todas las estructuras sociales, terminando con la parcialidad de la legislación que contempla solamente a los trabajadores de base, y que además los somete a una organización militante. La transformación democrática debe pasar necesariamente por cambiar la concepción burocrática-corporativa del servicio público y por dismantelar el patrimonialismo que el sistema presidencialista le imprimió.

---

<sup>87</sup>.- Documentos Básicos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Reformas y Adiciones del XVI Congreso Nacional Ordinario 1992-1995.

Entendemos al servicio civil de carrera como la forma racional y moderna para la selección, formación y desarrollo de los servidores públicos, que se sustenta en criterios objetivos y equitativos que tomar en cuenta para el reclutamiento y promoción de dichas servidores, sus capacidades, desempeño, méritos y antigüedad.

Consideramos que un sistema de servicio civil de carrera en México, debe estar destinado fundamentalmente a cubrir el vacío que en esta materia sufren los trabajadores de confianza y que tendría como destinatarios los mandos medios de la Administración Pública (jefes de departamento a directores). Este servicio civil de carrera rompería el esquema patrimonialista de la Administración Pública en México, adecuándolo a un tipo de "dominación legal" con cuadro administrativo burocrático, en términos weberianos, ya que se cumplirían dos atributos que Max Weber identifica en una Administración Pública moderna y que son la calificación profesional que fundamenta el nombramiento de los funcionarios y la perspectiva de carrera.<sup>88</sup>

Por su parte, la instauración de un servicio civil de carrera que bajo criterios objetivos y claros, reclute a los empleados, conforme a sus capacidades y aptitudes, poniendo bajo concurso los puestos, y que también les dé seguridad y perspectivas de movilidad de acuerdo a capacitación y desempeño, es un reclamo impostergable. Los episódicos intentos en este sentido han terminado invariablemente en el fracaso, pues ha podido más el predominio patrimonial que la necesidad de modernización. Así mismo, el establecimiento de un Instituto de Formación de los Servidores Públicos, que capacite y certifique a los empleados del Estado, es indispensable

---

<sup>88</sup>.-V. Weber, Max. Op. cit., p. 176

para lograr este propósito. Al respecto, el Instituto Nacional de Administración Pública, es tan sólo un pobre paliativo para la enorme necesidad en este rubro.

El servicio civil de carrera en México no se ha establecido por la fuerza del presidencialismo mexicano en primer lugar. Como otros obstáculos a este propósito, podemos mencionar el clientelismo partidista y el corporativismo obrero. A este respecto, es acertada la opinión de Haro Belchez,<sup>89</sup> de que la llamada "ideología obrera" ha sido un freno para establecer una legislación y un sistema de servicio civil. Esto aunado al corporativismo ya analizado y al clientelismo partidista como manifestación de una Administración Pública patrimonial, han resultado obstáculos muy importantes para evitar la instauración de un servicio civil de carrera racional, moderno y eficiente, que es un imperativo para la organización de los recursos humanos del sector público.

El establecimiento legal e institucional del servicio civil de carrera es ya un imperativo impostergable de la modernización administrativa y de la democratización de la vida nacional. Sino se reconoce así, se seguirá padeciendo un gobierno con tendencia e intereses partidistas, que será obstáculo y no palanca del cambio. Un servicio civil imparcial y profesional es una condición indispensable de un Estado moderno. Esto significará una reducción del llamado "botín" político, pero es precisamente el antecedente para eliminar el "spoils system" por una administración de "merit system".

---

<sup>89</sup>.- Haro Belchez, Guillermo. Op. cit., pp. 71-76.

### 3.3.- Gerencia pública y políticas públicas.

Parece un sentimiento generalizado, el descontento de la sociedad civil frente al Estado tradicional. En efecto, en alguna medida, en todos los países se habla de la necesidad de la Reforma del Estado. Esta necesidad sentida universalmente, se liga al hecho de una profunda crisis de las formas y prácticas del Estado de Bienestar. El Estado de Bienestar (Welfare State), se caracteriza por un alto nivel de intervención gubernamental en la economía, por ser proveedor de extensos servicios sociales, así como por un considerable grado de planificación. Corresponde a la etapa que definimos del Estado Social e Interventor.

Las prácticas del Estado Bienestar, se hicieron comunes después de los años treinta como consecuencia de la gran depresión económica que sacudió al mundo, y que puso en entredicho al sistema capitalista, circunstancia en la cual, a la sombra de las concepciones keynesianas se hizo necesaria la intervención del Estado para atemperar los desajustes cíclicos capitalistas y garantizar la sobrevivencia del Estado. En este sentido todos los Estados en alguna u otra medida aceptaron su responsabilidad como gestores del bienestar social, y también procuraron con poco o mucho entusiasmo una intervención significativa en la vida económica. De esta forma se llegó a pensar que más Estado significaba más justicia social, y se justificaba sin rubores ni cortapisas, la presencia o intervención del Estado en la vida económica.

Sin embargo, este planteamiento llega a su límite en los años setenta y presenta ya claros signos de agotamiento en los ochenta. Se termina la ilusión de que el bienestar social será

consecuencia de una mayor presencia estatal en la economía, lejos de esto, se advierte una manifiesta incapacidad por parte del aparato estatal para satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad, se hacen evidentes el burocratismo, el déficit presupuestal crónico, la ineficiencia y la corrupción.

Lo grave de la crisis del Estado Bienestar en México, es que se inscribió dentro del proceso de deslegitimación del presidencialismo y de agotamiento del partido gobernante, lo que provocó como ya lo hemos dicho su exacerbación y recurrencia, por su ataque parcial y por la falta de instituciones democráticas que ayudaran a la transición, hacia un nuevo estadio estatal.

El Estado Moderno, promotor de las fuerzas sociales y no suplantador de éstas es en esencia un Estado suficiente, es en palabras de Crozier<sup>90</sup> un "Estado Modesto", que tiene que abandonar el derroche y el "faraonismo", así como la megalomanía, pues no puede controlarlo todo, ni cumple eficazmente con sus atribuciones fundamentales. Hace falta para este nuevo Estado una nueva concepción administrativa, que sea eficiente, legal, concertada socialmente y legítimamente ejercida. El Estado debe en consecuencia abandonar sus pretensiones totalizadoras, que parta de una definición clara de sus ámbitos de acción, esto es como lo definió Rocard<sup>91</sup> "administrar menos para gobernar mejor".

---

<sup>90</sup>. - V. Crozier, Michel. "Estado Modesto, Estado Moderno", FCE., México, 1986.

<sup>91</sup>. - V. Rocard, Michel, "¿Coherencia o Ruptura?". FCE, México, 1988.

La nueva forma de administración de lo gubernamental es la Gerencia Pública, que mira a la búsqueda de una nueva relación entre poder y sociedad. La Gerencia Pública es definida por Ricardo Uvalle de la manera siguiente <sup>92</sup>

"Esta puede categorizarse como una tecnología que tiene como objetivo racionalizar, con fundamento en la democracia, la democratización y publicitación del poder, acción que el Estado realiza en la sociedad.

Postula un tipo de racionalidad que atiende no sólo al modo de organizar al Estado, sino dotarlo de capacidades gerenciales para que cumpla mejor su función de gobierno. La gerencia pública alude desde luego al Estado, pero es en la esfera del gobierno donde adquiere un significado de racionalidad progresiva, dado que se relaciona con la conducción de la sociedad, es decir, con la dirección común de los asuntos públicos. Se encarga de formular y administrar políticas de gobierno, no sólo de utilizar y aprovechar los recursos existentes".

Interpretando esta definición y sus implicaciones, la Gerencia Pública tiene su "razón". Consideramos que esta racionalidad se desdobra en dos planos, uno de orden técnico o cuantitativo, el otro de corte político y cualitativo. El primer plano mira fundamentalmente a la

---

<sup>92</sup>. - Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Pública: Una Opción para mejorar la Acción del Buen Gobierno", en la Revista de Estudios Políticos, Cuarta Época, No 5, UNAM, México, octubre-diciembre de 1994, pp. 103 - 104.

eficiencia con que se allegan, organizan y emplean los recursos públicos. El segundo se refiere a cómo se diseñan e implementan las políticas públicas, como se ajustan a las demandas sociales y cómo la acción gubernamental contribuye a la legitimación estatal. La primera de estas racionalidades se preocupa por los aspectos instrumentales, la segunda ve más allá, hacia las cuestiones teleológicas de la gobernabilidad y la conservación estatal.

Gobernar por políticas significa abandonar la óptica tradicional de la Administración Pública planificada, centralista y autoritaria. La planificación unificadora y corporativa, es generalmente ineficiente, pues es superada por la contingencia. La planificación queda por ello en muchas ocasiones como un buen propósito, pero no se cumple. La atención eficaz de los problemas reclama la acción directa, con corresponsabilidad, incorporando la opinión y la acción de las comunidades. Las políticas públicas constituyen un método de gobierno que aprovecha y despierta la capacidad de organización y participación, que arranca de las necesidades inmediatas, no para diferirlas, sino para atenderlas, que parte de la democracia, para buscar mejorar la calidad de vida y el bienestar de la sociedad. Luis F. Aguilar señala sobre este particular <sup>93</sup>

"Al hablar de políticas públicas queremos entonces decir decisiones de gobierno que incorporan no - podrán sino incorporar, tendrán que y deberán incorporar - la opinión, la participación, la

---

<sup>93</sup>. - Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado", en la Revista del Colegio de México, número 4, México, 1990, p. 254.

corresponsabilidad y el dinero de los privados, de los ciudadanos.

Concedamos que en esta perspectiva disminuye el protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones".

La Gerencia Pública y el diseño e implementación de políticas públicas presupone un nuevo estilo administrativo, que demanda tres cuestiones principales; uno, un nuevo Estado que supere el corporativismo y la desigual participación política, es decir que sea democrático, que acepte en consecuencia cabalmente la pluralidad. Este pluralismo político, se convertirá en pluralidad de políticas de atención a una sociedad abierta. Dos, la formación de gerentes públicos con una indiscutible capacidad y aptitud profesional, seleccionados y formados en un esquema de servicio civil de carrera, que además no respondan a los esquemas tradicionales de actuación, sino que lo hagan atendiendo a los reclamos y a la participación social; y que reconstruyan el sentido público de la actuación estatal, descartando las pautas patrimoniales y prebendarias, que hemos caracterizado; y tres, una efectiva descentralización que por fin convierta en realidad el federalismo y le dé una dimensión comunitaria al gobierno, devolviéndole su capacidad de decisión y ejecución. Para ello, también es indispensable acotar el presidencialismo omnipresente.

Pero la transformación de la Administración Pública requiere también de una nueva racionalidad legal, el actual marco normativo ya es obsoleto y debe ser profundamente revisado. Este es el tema del siguiente apartado.

### 3.4.- La desregulación jurídica.

El marco normativo que construye el Estado Social e Interventor es abundante, inconexo, incongruente y complejo. Al tratar de regular e insmicuirse en todas las actividades sociales, se creyó con derecho de dirigir, de postular y de normar todas las facetas de la vida social. Esta normatividad tiene dos inconvenientes. Por una parte es abundante y compleja, pero a la vez discrecional y autoritaria. Por la otra, es una normatividad que desalienta las energías sociales, obstaculiza las iniciativa de los particulares, favorece, por su complejidad la corrupción, y termina por ser un factor distorsionador del mercado, de la libre concurrencia, creando nichos de privilegio, en detrimento de la sociedad, a la que se dice proteger con esa normatividad.

Esto origina naturalmente descontento e irritación, pues se levantan verdaderos "muros de papel", de trámites complicados e inacabables, ante los cuales los particulares ceden a la corrupción o peor aún al desistimiento. Se bloquea la inversión productiva y se manda un mensaje incorrecto a la sociedad en favor de la inversión especulativa.

Se invadieron además muchas esferas que no correspondían propiamente a la regulación jurídica, sino que bien pudieron y debieron dejarse a la moral y a los usos sociales. Este panorama se dibuja por Majone y la Spina <sup>94</sup>

---

<sup>94</sup>.- Majone, Giandomenico y la Spina, Antonio. "El Estado regulador", en la Revista de Gestión y Política Pública, Vol. II, Num. 2, México, julio-diciembre de 1993, p. 199.

"El descontento de los ciudadanos puede originarse no sólo en un defecto en las prestaciones estatales - respecto a las expectativas de los grupos sociales -, sino también en un exceso de las mismas. La producción normativa del Estado social e intervencionista, en particular, fue vista como sobreabundante cuantitativamente hablando, exageradamente compleja, no orgánica, tecnicista, minuciosa, rígida".

La regulación excesiva distorsiona el mercado e influye negativamente en el mercado, creando obstáculos insalvables y relaciones injustas. Majone y la Spina rematan al respecto <sup>95</sup>

"Además, es posible que la reglamentación resulte económicamente ineficiente. De hecho, con frecuencia se le ha acusado de comprometer la dinámica de la competencia (por ejemplo, al restringir el ingreso de nuevas empresas a determinados sectores, distorsionar los precios, imponer modalidades antieconómicas en la elaboración de productos o en las relaciones de mano de obra), provocando un costo que recae sobre todas o algunas de las empresas que operan o podrían operar en un sector, como, en última instancia, sobre los consumidores".

---

<sup>95</sup>.- Majone, Giandomenico y la Spina, Antonio. Op. cit., p. 200.

Además la excesiva y compleja regulación favorece el laberinto de trámites, que en muchas ocasiones, conduce por su falta de congruencia a lugares sin salida, que por su parte es un factor que empuja a la economía informal a las personas, al no poder cumplir con los requisitos complejos e irracionales de esta normatividad. En tales condiciones se impone una nueva normatividad que cumpla con dos propósitos: que re-estructure a la Administración Pública orgánicamente haciéndola más racional y moderna; y el segundo que reconstruya las relaciones entre el Gobierno y los gobernados a partir de nuevos criterios y con un enfoque integral, que perciba a todos los problemas sujetos a regulación como parte de un todo, que haga una labor de "ingeniería jurídica".

Entre los principios fundamentales que debe seguir la nueva normatividad están los de simplificación y de autorregulación. La simplificación exige un esfuerzo adicional de la Administración Pública, para diseñar trámites y procesos sencillos, claros y congruentes que no impacten en exceso los costos de las empresas y de los administrados en general y que no desalienten las actividades productivas.

La autorregulación es un principio de confianza hacia los gobernados, de corresponsabilidad con la sociedad, para darle y reconocerle "su mayoría de edad", y para simplificar múltiples requisitos que se fundaban en la verificación y en la desconfianza por sistema.

Debe en consecuencia, generarse una nueva normatividad que le dé sustento a una Administración Pública moderna. La actual legalidad y su racionalidad, no se ajusta a los requerimientos de cambio. Esta nueva normatividad debe partir de la desregulación, pero desregular no significa sólo menos normas, sino mejores normas. En principio se puede desregular creando normas sobre nuevos principios, y eliminando otras que son obsoletas, complejas, incumplibles, discrecionales, imprecisas e invasoras de ámbitos privados que no requieren una regulación pública y que bien pueden conducirse por principios derivados de la costumbre, la moral y los usos sociales.

La desregulación debe procurar una normatividad promotora de la energía social y del equilibrio competitivo.

En el proceso de modernización del Estado Mexicano, en esta definición de la estrategia administrativa para transitar al próximo estadio de Estado Promotor, la revisión del marco jurídico y de las instituciones gubernamentales son tareas complementarias, indiscutiblemente asociadas. Aguilar Villanueva lo retrata fielmente al decir<sup>96</sup>

"Terminar, concluir la construcción del estado legal y del estado fiscal-administrativo es la tarea mexicana de fin de siglo. Deforme y suicidamente improductivo es un régimen político sin asidero en la legalidad, con una normatividad casuística, contradictoria,

---

<sup>96</sup>. - Aguilar Villanueva, Luis. "Después del México inconcluso". Op. cit. pp. 8-9.

proclive a la parcialidad, y con una impartición de justicia dudosa, arbitraria, corrompible. Su situación límite es el escepticismo en la República de las Leyes, con el resultado de reponer la fuerza, el atropello, la violencia en las relaciones sociales de discrepancia y conflicto. El gobierno de los "hombres fuertes" resucitaría una vez más como el destino funesto de nuestra historia política"

## E.- CONCLUSIONES.

### E.1.- La Modernización y el Estado Mexicano.

Hemos caracterizado a la modernización como un proceso continuo, que tiene diversos elementos distintivos.

Considerando las diversas tendencias filosóficas que se han ocupado de estudiar y caracterizar al fenómeno de la modernización, construimos nuestro propio concepto, distinguiéndolo de otros fenómenos tales como el crecimiento económico el desarrollo, la industrialización, etc. En este concepto, explicamos a la modernización como un proceso que arranca en el Renacimiento y en la consolidación de los Estados Nacionales Europeos. Sus características, válidas hasta nuestros días son: la laicización de las conciencias, la juridificación de las relaciones humanas, la racionalización de las ciencias, la monetarización de la economía y la civilidad política.

La laicización de las conciencias como una nueva forma de pensamiento, asentado en principios no religiosos, sino laicos, terrenales, profanos y humanos.

La juridificación de las relaciones humanas, entendida como el establecimiento de normas generales, impersonales y abstractas para regular la vida de los hombres, sometidos por contratos sociales que los igualan frente a la norma y les otorga derechos naturales.

La racionalización de las ciencias, como expresión de la búsqueda de las leyes naturales a través de la razón, para explicar científicamente los fenómenos de la naturaleza.

La monetarización de la economía como una consecuencia de la producción capitalista que reduce todo al intercambio de mercancías, para el acrecentamiento de más capital (plusvalía), a través de la moneda que como signo universal permite este intercambio, e interrelaciona a los hombres en la producción, cambio y distribución de bienes y servicios.

La civilidad política como parte de todo lo anterior y que se manifiesta en la existencia de procedimientos e instituciones civiles para decidir las cuestiones relacionadas al poder y que se ha expresado en diversas formas de democracia política, representativa y socialmente participativa.

Todo proceso que cumpla con alguno o todos de estos elementos, puede denominarse "modernizador". Pero la forma en que esta modernización puede ser abordada, los elementos que de ella se privilegian y los tiempos en que se cumplen, son parte de la "estrategia de modernización". Lo deseable es que el proceso tenga una incorporación integral, que no descuide ninguno de esos elementos, so pena de sufrir un grave desequilibrio.

Identificamos también los estadios de modernización a nivel universal, así como sus características. Estos estadios son:

- De Consolidación del Estado Nacional Soberano;
- Del Liberalismo Individualista;
- Del Estado Social e Interventor, y
- Del Estado Promotor.

La modernización coincide precisamente con la conformación de los primeros Estados Nacionales, y constituye hasta nuestros días un movimiento continuo cuya fuerza aún se mantiene.

Por su parte, analizamos los proyectos de modernización en México, sus resultados y efectos, hasta la consolidación del actual sistema en crisis recurrente, que aún se mantiene precariamente sostenido en el presidencialismo y en un partido hegemónico.

El deterioro del sistema político mexicano coincidió, con la del Estado Social e Interventor. El presidencialismo como suma de poderes formales y reales, se encuentra en el umbral de su extinción. Este presidencialismo que se sustenta aún en una Administración Pública patrimonialista y prebendaria, ya no encuentra en este cuerpo un sustento de legitimación, sino de irritación e inconformidad social.

Las soluciones "modernizadoras" posrevolucionarias se han convertido paulatinamente en graves problemas contemporáneos. La solución de un presidencialismo fuerte, apoyado en un partido hegemónico y en una Administración Pública patrimonial, que sirvió para superar el

caudillismo y la lucha de facciones revolucionarias, ya no es más una solución aceptable. El antaño poderoso partido sostenido en su corporativismo ya no tiene la fuerza aglutinadora y representativa de sus años pasados y cada vez se muestran más fracturas en su estructura.

El presidencialismo en sí está acosado, ya no tiene el vigor y poder de antes, su legitimidad está mermada por el descrédito y la desconfianza.

Por su parte, la Administración Pública en México se encuentra acosada por la ineficiencia y la corrupción. De esta manera, la Administración ha dejado de ser un instrumento eficaz del Estado convirtiéndose en un lastre más. Sin embargo, la modernización de la Administración Pública en México puede ser un poderoso instrumento de transición hacia la democracia.

E.2.- Una Administración Pública moderna: Necesidad del devenir histórico en nuestro país.

Ante el agotamiento del Estado Social Interventor en México, se impone el tránsito al estadio de Estado Promotor. Las instituciones gubernamentales muestran graves rezagos para esta transición.

México requiere una Administración Pública para el cambio. Los senderos por donde debe transitar esta transformación son: la instauración del servicio civil de carrera; la gerencia y las políticas públicas y la desregulación normativa.

Estos cambios vendrían a complementar un proceso de modernización, que en nuestro país ya agotó los esquemas tradicionales y que ha puesto al borde de la disolución y la violencia el devenir nacional. Estos cambios fortalecerían la juridificación de las relaciones humanas y la civilidad política.

El servicio civil de carrera generaría una Administración Pública profesional, compuesta por servidores públicos capaces y aptos y con reglas de movilidad que desterrarían para siempre el carácter patrimonial y prebendario de nuestra Administración Pública.

Este cambio también fortalecería el proceso democrático. Se eliminaría la indebida corporativización a una central partidista (la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), de los trabajadores de base, se regularía y se daría estabilidad y certidumbre jurídica a los trabajadores de confianza y se acotarían con precisión los cargos que serían de contenido político y que por lo tanto seguirían decidiéndose por el titular de una dependencia o entidad administrativa y cuáles estarían bajo el esquema de servicio civil y sólo podrán obtenerse por concurso. Se fortalecería la Administración Pública, devolviéndole su carácter profesional y ético, eliminando su indebida politización.

La Gerencia Pública y el gobierno por políticas públicas abriría la Administración Pública a la participación social, haría más eficaz la atención de las necesidades y se romperían las ataduras de una planificación autoritaria e ineficaz.

La excesiva centralización y planificación autoritarias deben terminar, en favor de una Administración más abierta y participativa. Una política pública eficaz de descentralización de facultades, hacia la periferia para que las decisiones se tomen en las comunidades y para que los recursos se administren y se apliquen directamente en donde están los problemas, es una condición necesaria para hacer efectivo el federalismo. El gobierno por políticas públicas demanda un verdadero federalismo, no un pronunciamiento estéril o hueco, sino una realidad eficaz que ponga fin al centralismo realmente existente. La limitación del presidencialismo omnipresente es una condición para federalizar y para administrar con políticas gubernamentales eficaces.

La desregulación normativa daría un nuevo marco jurídico a las relaciones entre el gobierno y los gobernados, bajo principios nuevos que partan de la confianza hacia la sociedad y que lejos de obstaculizar o desalentar las energías privadas, se promueva la actividad productiva y la competitividad equilibrada.

El marco normativo actual, excesivo, desarticulado y complejo, sólo favorece la corrupción y la inequidad, desalentando también, la inversión productiva y por ende el crecimiento económico. La nueva normatividad por lo tanto, debe racionalizar las relaciones entre la administración y los administrados, bajo esquemas de simplificación, transparencia, claridad y congruencia.

Estos elementos son indicadores fundamentales para establecer una Administración Pública moderna, a la altura de una sociedad que ya cambió, para transitar al nuevo estadio de un Estado Promotor.

### E.3.- La Administración Pública del futuro, instrumento efectivo de legitimación del Estado.

Sólo una Administración Pública moderna puede cumplir el propósito de legitimar al Estado. El Estado Mexicano debe proceder a su modificación urgente. Su reforma es un imperativo para superar las crisis que de manera recurrente lo han venido afectando. Estas crisis no sólo son expresión del agotamiento universal del Estado Social e Interventor, sino también y específicamente en el caso de México, de la deslegitimación del sistema político y de sus dos sustentos principales, el presidencialismo y el partido hegemónico. La democratización de la vida nacional pasa también de manera necesaria e imprescindible por la modernización de la Administración Pública, la cual puede ser un instrumento incomparable para apoyar el tránsito hacia un nuevo pacto social. Si se mantienen las prácticas corporativistas, tradicionales, viciosas, ineficaces y corruptas del gobierno, no será posible la democracia así como la salida institucional de la crisis, y se pondrá en grave riesgo la gobernabilidad y la conservación de la paz social.

Si por el contrario se aprovecha este reto como una oportunidad, la modernización del aparato público puede constituir un proceso legitimador de alto impacto social, que genere consenso y apoyo y que se convierta en un elemento sustancial del nuevo Estado Mexicano.

## EPÍLOGO.

La modernización de la Administración Pública en México es sin lugar a dudas uno de los puntos a desarrollar en la agenda nacional.

El proceso de democratización paulatino pero constante del país ha diversificado el mosaico de organizaciones sociales y políticas que actúan enarbolando demandas, planteando reclamos. Una opinión pública más activa, movimientos sociales emergentes, organizaciones más flexibles, generan un panorama frente al cual el poder del Estado requiere también una profunda revisión.

Por otra parte, un escenario de turbulencia política y económica, de condiciones sociales complejas, y de revolución tecnológica, exigen una actuación administrativa a la altura de los retos contemporáneos.

La Administración Pública tradicional en México, atada a un presidencialismo excesivo y corporativizador ya no resiste los embates de los desafíos de fin de siglo. Los graves rezagos que presenta en nuestro país, sometida todavía a prácticas patrimonialistas, ya no puede ser tolerada más. El cambio se impone como una necesidad indispensable del devenir; la Administración Pública puede ser un costoso lastre para la legitimidad y por ende para la gobernabilidad, o convertirse en un factor de apoyo decisivo para el Estado mexicano. La esencia conservadora de la Administración Pública, en el sentido de preservar las vías

institucionales para la resolución de los conflictos y para la atención de las carencias y prestación de los servicios debe en nuestro país, recuperar su eficacia bajo nuevas prácticas y con nuevos actores.

El desarrollo de nuevos servidores públicos con perfil gerencial y de nuevas capacidades administrativas puede ser una alternativa, en la cual estarían involucrados por una parte la docencia y por la otra la transformación de las estructuras, de las normas y de las prácticas administrativas aún vigentes. Formar al nuevo administrador público y generar un nuevo ambiente, son tareas paralelas que demandan gran parte del esfuerzo futuro en esta materia.

El desarrollo del conocimiento necesario para contar con gerentes públicos, con nuevas y más variadas habilidades, de una normatividad desregulada y de una Administración Pública moderna, son elementos consustanciales del cambio para un nuevo gobierno.

La redefinición y redimensionamiento de lo público, que no identifica necesaria y automáticamente a lo público con lo estatal y que acepta la participación decidida de lo social también en lo público, ya sea por mecanismos de mercado o de participación, constituye una de las características que condiciona el futuro de la administración. Una nueva forma de concebir y practicar la política, en donde se despolitice a la Administración Pública y se le restaure en sus dimensiones técnicas, profesionales y de buen gobierno. En fin, el planteamiento de nuevas fronteras en lo público en relación con la arena política son elementos que deberán arrojar una nueva relación entre Estado y sociedad civil. Insisto en que la nueva administración, la

Administración Pública del futuro, la que es moderna deberá apuntalar a la nueva etapa del Estado en su carácter de Promotor y Responsable. El Estado, que no sustituye a la sociedad ni la avasalla, cayendo en déficit e ineficacia, sino el Estado que promueve las energías sociales para el efectivo desarrollo y progreso económico. El Estado también responsable, porque además de atender con eficacia las demandas de la sociedad, fundando su legitimidad en este buen gobierno, responde asimismo por los errores, negligencias u omisiones de sus operadores. Ya no se necesita un Estado vasto y omnipresente, se requiere un Estado suficiente y eficaz.

En este nuevo estadio los cambios económicos, políticos, y sociales, ya despuntaron hace tiempo en el devenir nacional; la Administración Pública tiene que seguir el ritmo de estos cambios para ser vanguardia y no obstáculo de la modernización.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro, 5a. ed., Cal y Arena, México, 1991.

Aguilar Villanueva, Luis F. En torno del concepto de racionalidad de Max Weber en la obra Racionalidad de Olivé, León (Compilador), UNAM y Siglo XXI, México, 1988.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno de Estado", en Política y Administración: Transiciones Políticas, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1991.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado", en la Revista del Colegio de México, número 4, México, 1990.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Después del México inconcluso", en la Revista Examen, México, junio de 1989.

Alamán, Lucas. "Examen de la Organización de la Administración Pública", Revista de Administración Pública número 50, INAP, México, abril-junio 1982.

Alcántara Sáez, Manuel. Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político, en Cambio Político y Gobernabilidad, Mauricio Merino Huerta (Compilador), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y CONACYT, México, 1992.

Apter, David. "Estudio de la Modernización", Amorrortu, Buenos Aires, 1970.

Béjar Navarro, Raúl y Moctezuma N. David. "Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano", UNAM, México, 1988.

Bobbio, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad", FCE, México, 1989.

Bobbio, Norberto. "Origen y Fundamento del Poder Político", Grijalbo, México, 1984.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. "Derecho Constitucional", UNAM, México, 1981.

Córdova, Arnaldo. "La formación del poder político en México", 9a. ed., Era, México, 1981.

Cosío Villegas, Daniel. "El sistema político mexicano", 13a ed., Joaquín Mortiz, México, 1981.

Crozier, Michel. "Estado Modesto, Estado Moderno", FCE, México, 1986.

De la Rosa, Luis. "Sobre la Administración Pública y Medios de Mejorarla", Revista de Administración Pública número 50, INAP, México, abril-junio 1982.

Díaz Casillas, Francisco José. "La Administración Pública Novohispana", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 1987.

Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel. "La Época de las Reformas Borbónicas y el Crecimiento Económico 1750-1808", en Historia General de México, Tomo 2, 2da. edición, Colegio de México, México, 1977.

Frisby, David. "Modernidad y Postmodernidad" en Picó, Josep. el texto del mismo nombre, Picó, Josep (Compilador), Alianza Editorial, Madrid, 1988.

González Casanova, Pablo. "La Democracia en México", 12a. ed., Era, México, 1980.

González, Luis. El Liberalismo triunfante, en Historia General de México, Tomo 3, 2a ed., El Colegio de México, México, 1976.

Guerrero, Omar. "La Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista", Fontamara, México, 1986.

Guerrero, Omar. "Introducción a la Administración Pública", Harla, México, 1985.

Habermas, Jürgen. "El Discurso Filosófico de la Modernidad", Taurus, Buenos Aires, 1989.

Habermas, Jürgen. "Modernidad versus Postmodernidad", en Picó, Josep (Compilador). Modernidad y Postmodernidad, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

Habermas, Jürgen. "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío", Amorrortu, Argentina, 1975.

Haro Belchez, Guillermo. "La función pública en el proceso de modernización nacional", Iapem, México, 1991.

Huntington, Samuel. "El Orden Político en las Sociedades en Cambio", Paidós, Buenos Aires, 1990.

Ibargüengoitia, Antonio. "Filosofía Mexicana", 2a. ed., Porrúa, México, 1972.

Katz, Friedrich. "La servidumbre agraria en México en la época porfiriana", 4a. ed., Era, México, 1984.

Lafaye, Jacques. "Quetzalcóatl y Guadalupe", 2a. ed., FCE, México, 1985, México, 1985.

Lajous, Alejandra. "Los Orígenes del Partido Único en México", 2a. ed., UNAM, México, 1981.

Lares, Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo", UNAM, México, 1978, edición facsimilar de la original de la Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852.

Lyotard, Jean Francois. "La Condición Posmoderna", Planeta, Barcelona, 1993.

Lyotard, Jean Francois. "La Posmodernidad", Gedisa, México, 1989.

Majone, Giandomenico y la Spina, Antonio. "El Estado Regulador", en la Revista de Gestión y Política Pública, Vol. II, Num. 2, México, julio-diciembre de 1993.

Mora, José María Luis. "México y sus Revoluciones", Tomo I, 2a. ed., Porrúa, México, 1986.

Mora, José María Luis. "Sobre los perniciosos efectos de la Empleo-Manía", en la Revista de Administración Pública número 50, INAP, México, abril-junio de 1982.

Mora, José María Luis. "Revista Política de las diversas Administraciones que ha tenido la República hasta 1837", Miguel Angel Porrúa y UNAM, México, 1986, edición facsimilar de las obras sueltas, tomo I, París, 1837.

Moore, Wilbert E. "Cambio Social", UTEHA, México, 1979.

Noriega Cantú, Alfonso. "Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones Políticas de México (1814-1917)", UNAM, México, 1984.

Noriega Cantú, Alfonso. "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano", Tomos I y II, UNAM, México, 1972.

Paz, Octavio. "El Laberinto de la Soledad", 2a. ed. FCE, México, 1959.

Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura", Porrúa, México, 1981.

Reyes Heróles, Jesús. "El Liberalismo Mexicano", Tomo II, 2ª ed., FCE, México, 1974.

Rees Jones, Ricardo. "El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de la Nueva España", UNAM, México, 1983.

Rives Sánchez, Roberto. "Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940", INAP, México, 1984.

Robinson, Joan y Eatwell John. "Introducción a la Economía Moderna", 2a. ed., FCE, México, 1982.

Rodríguez, Luis Angel. "Carlos III", Editorial Hispano Mexicana, México, 1944.

Rocard, Michel. "¿Coherencia o Ruptura?", FCE, México, 1988.

Rorty, Richard. "Habermas y la Modernidad", Cátedra, Madrid, 1988.

Samuelson, Paul. "Economía", 11a. ed., McGraw-Hill, España, 1983.

Sartori, Giovanni. "Teoría de la Democracia", Tomo I: El Debate Contemporáneo, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

Schumpeter, Joseph A. "Teoría del Desarrollo Económico", FCE, México, 1976.

Súbirats, Joan. "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", INAP, Madrid, 1989.

Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México (1808-1982)", 11a. ed., Porrúa, México, 1982.

Toffler, Alvin. "El cambio del poder", Plaza y Janes editores, México, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Pública: Una Opción para mejorar la Acción del Buen Gobierno", en la Revista de Estudios Políticos, Cuarta Época, No 5, UNAM, México octubre-diciembre de 1994.

Weber, Max. "Economía y Sociedad", 2ª ed., FCE, México, 1964.

Zaid, Gabriel. "La economía presidencial", Vuelta, México, 1987.