

Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México

OMAR GUERRERO

En víspera del cambio de gobierno en nuestro país, se ha formado un ambiente favorable a las reflexiones sobre el acontecer administrativo de los últimos cinco años.¹ *La Revista de Administración Pública*, atenta al desenvolvimiento de la administración gubernamental en México, ha querido participar en estos desarrollos por medio de este número.

El motivo que congrega a los escritores de los trabajos que comprenden esta edición se centra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente. Obviamente, nuestro ensayo se enmarca en el tema, pero

comprendiendo uno de los aspectos centrales de la administración gubernamental de mayor relevancia: *la administración interna*. Esta categoría, que se refiere al elemento más moderno y en continuo proceso de renovación, constituye el sector más amplio de la administración pública en México y es, ciertamente, su aspecto característico.

El Concepto de Administración Interna

De las prácticas de la policía a las prácticas del fomento

La administración interna es una categoría histórica, pues constituye la expresión ideal del último y más amplio desarrollo de la administración pública en los países capitalistas occidentales, aunque su existencia se remonta a los primeros años del siglo XVIII. La admi-

¹ Buenos ejemplos de estas reflexiones, los constituyen dos antologías recientemente editadas: *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, compilada por Leonel Perezniño Castro, México, Editorial Porrúa, 1987 y *Jornadas jurídicas nacionales: el cambio, a través del derecho*, preparado por la Federación de Abogados al Servicio del Estado, que preside don Jesús Rodríguez y Rodríguez, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.

nistración interna requiere, como condición para existir, que se hayan desarrollado ciertas condiciones históricas: eliminación de los elementos básicos de la vida feudal, consolidación de la soberanía estatal y dominio territorial por el Estado, monopolización del uso de la fuerza física, planteamiento del desarrollo —bienestar, se le decía antaño— como proyecto y desenvolvimiento pleno de las funciones básicas del propio Estado.

De hecho, el desenvolvimiento de estas funciones básicas es el corolario de las condiciones precedentes, haciendo que el Estado consolide su condición como tal. Estas funciones son el servicio exterior, la defensa, la hacienda y la justicia. Por medio de la primera, manifiesta su personalidad frente a otras personalidades estatales; con la segunda, preserva esta personalidad; con la tercera, adquiere los medios para preservarla y, con la cuarta, dirime las diferencias entre sus súbditos. Estas funciones no se desarrollan a la vez, aunque su aparición ocurre contemporáneamente y, en forma gradual, se acumulan conforme el Estado se impone a las autarquías medievales. El desarrollo y consolidación ocurren, globalmente hablando, entre los siglos XVI y XVII.

Los elementos básicos de la vida feudal que se eliminan son el señorío territorial, el derecho a administrar la justicia, los ejércitos privados, el sentido de gobierno privativo sobre los habitantes de los antiguos feudos y el contenido estamental de la administración pública. Una vez que se suprimen estos elementos, asumiendo el Estado el dominio territorial, y con ello la capacidad de reclamar y obtener obediencia, asume al mismo tiempo su condición esencial de existencia: la soberanía.

Dadas estas condiciones, el Estado puede reclamar trato igual con otros estados, hacer valer este reclamo exterior e interiormente por medio del uso de la fuerza, imponer tributos y cargas a la población, y dirimir sus diferencias. Al efecto, establece la administración del servicio exterior, la administración de la defensa, la administración hacendaria y la administración de la justicia; y, al efecto, desarrolla las organizaciones administrativas propias para cada función. El terreno está listo para asumir la quinta función y su correspondiente administración: la interna o de lo interior, pues el Estado se encuentra en disposición de plantear el proyecto de bienestar.

El proyecto de bienestar, por tanto, sólo es posible históricamente cuando el Estado ha adquirido un elevado nivel de desarrollo político y, por tanto, funciona con base en la razón y la voluntad políticas. Asumida su condición de Estado, como diferente a la sociedad civil, el Estado está en condición de saber que su existencia y desarrollo, o estancamiento y disolución, se encuentran condicionados por el desenvolvimiento de sus fuerzas interiores. A esta toma de conciencia de su razón de ser como persona, los científicos de la política del siglo XVI y XVII la llamaron *razón de Estado*, según concepciones atribuidas ciertamente a Maquiavelo y Botero.²

Esta misma toma de conciencia fue visualizada por los cameralistas —los científicos de la

² La razón de Estado ha sido objeto de una multitud de trabajos, tanto de la época en que se desarrolló, como en la edad contemporánea. El tema es tratado, con referencia a la administración gubernamental, por Ricardo Uvalle en su trabajo inédito: "Razón de Estado y administración pública".

administración pública del siglo XVIII— como las prácticas de la policía, desde el punto de vista de la administración del Estado. El más afamado y brillante cameralista, von Justi, siguiendo la tradición de su tiempo, observa una estrecha relación entre las dos funciones básicas del Estado: la política y la policía. Pensaba que “la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas”.³

Por su parte, “el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible”. Para llevar al cabo esto, cuida de la cultura de la tierra, procura a los habitantes lo necesario para su subsistencia y establece el orden entre ellos. Así, “se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen *al interior del Estado*, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad

³ Sobre las ideas administrativas de Juan Enrique Amadeo von Justi, aquí citadas, ver la obra del autor de este ensayo: *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Fontamara, 1987.

del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas”.⁴

Así, en contraste con las ancestrales prácticas de política del Estado, las nuevas prácticas de la policía representan un tipo distinto de actividad y una esfera de ámbitos emergentes de esta actividad, a saber: el comercio, la agricultura, la minería y la producción maderera. La hacienda, antigua función básica, era visualizada de manera renovada, pues revolucionándola de simple fuente de ingresos, ahora comprendía el gasto público, las técnicas de presupuestación y la contabilidad. Además de la tradicional función hacendaria, revolucionada bajo la categoría de *cameralística*, el Estado asomaba al umbral de las múltiples y variadas actividades que lo llevarían al seno de la economía.

La policía es una práctica nueva y distinta, tanto de la política, como de la hacienda y la economía. A estas dos corresponde, en el entender de von Justi, el uso sagaz e inteligente de los fondos públicos, así como su utilización prudente en beneficio de la República; en tanto que a la policía corresponde afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado, proporcionalmente al poder de sus vecinos.

Al estado, ya no se le cuestiona su dominio sobre la sociedad, pues como entidad política su condición soberana es asunto resuelto. Ahora el propio Estado se cuestiona a sí mismo cómo incrementar su poder y sus fuerzas, hasta donde sea posible; se plantea, en suma, cómo alcanzar al mismo tiempo su bienestar y la *felicidad* de la sociedad civil. La respuesta yace en la propia policía: “se ve pues que el

⁴ *Ibid*, p. 180-82. Subrayado nuestro.

objeto de la policía es afirmar y aumentar con la sagacidad de sus reglamentos, el poder *interior del Estado*; y como este poder interior consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de sus miembros que la componen, sino también en las facultades y talentos de todos los que la pertenecen; se sigue que ella debe enteramente ocuparse de estos medios, y hacerles servir para la pública felicidad".⁵

Las prácticas de la policía no sólo abren un nuevo campo de la actividad del Estado; también inauguran una fase progresiva de la tecnología del poder, que supone que el bienestar radica en alcanzar la felicidad de la sociedad. Entonces se entendía por felicidad, como lo ha visualizado un politólogo contemporáneo, en sobrevivir, vivir y vivir mejor.⁶ El desarrollo y consolidación de las prácticas estatales de la policía quedan perpetuadas, aún después de la supresión del Estado absolutista, que es sustituido por el moderno Estado capitalista, organizado en su tipo actual: el Estado burgués de derecho.

Cuando las instituciones, los procesos y las tecnologías quedan perpetuadas, como herencia histórica, resulta obvio que también las ideas que los representan permanecen, aunque ciertamente transformadas y adoptadas a los nuevos tiempos. Ocurrió así con las prácticas estatales de la policía, la cual, extinta con el absolutismo, permaneció transfigurada en las

prácticas estatales del fomento, como centro de la administración interior. Las ideas correspondientes a estas prácticas estatales del *fomento*, son desarrolladas por nuevos doctrinarios de las tecnologías gubernamentales, ahora arropados en torno de la *ciencia de la administración*.

A través del siglo XIX las proposiciones de los científicos de la administración tienen enorme desarrollo y, durante la segunda mitad, adquieren plena madurez. Así, el más notable profeta de la administración pública de este tiempo, Lorenzo von Stein, proclama que "el Estado, como personalidad suprema, está destinado al máximo desarrollo que posee para sí la máxima capacidad en su máxima potencia. Para cumplir ese destino, ese sumo desenvolvimiento de su propia vida, tendrá que procurar, según el principio que acabamos de exponer, el desenvolvimiento, es decir, el progreso, la riqueza, la fuerza y la inteligencia de todos los individuos mediante su propia máxima potencia, puesto que, procurándose de todos, se preocupa, según aquel principio, de sí mismo; e incluso, siendo como es una unidad de personalidades, no tiene otro camino para alcanzar su propia y más alta evolución".⁷

El parentesco entre las concepciones steinianas y las de su paisano von Justi, mediando una centuria entre ambos, no es fortuito; representa una forma de comportamiento del Estado que se gesta con el paso del tiempo y va caracterizando gradualmente al Estado en sí. Tanto el tránsito de las prácticas estatales de la policía hacia las prácticas estatales del

⁵ *Ibid.*, p. 183. Subrayado nuestro.

⁶ Refiriéndose a las ideas de von Justi, Michel Foucault sostiene que "la policía, expresa él, es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como sobrevivencia, vida y vivir mejor". *Ibid.*, p. 181.

⁷ Sobre estas ideas de von Stein, aquí citadas, ver la obra del autor de este ensayo: *La teoría de la administración pública*, México, HARLA, 1986. P. 135-38.

fomento, como el paso de las doctrinas cameralistas a las de la ciencia de la administración, tienen su tipo más desarrollado y representativo en los principados alemanes de los siglos XVIII y XIX. Pero algo similar y equivalente ocurrió en otros países europeos, entre ellos Francia y España, donde las prácticas estatales de la policía también se transformaron en las prácticas del fomento.

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que la administración interna tiene como objeto hacer que, en lo posible, el individuo y las clases cooperen entre sí, para conseguir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y, con ello, el Estado realice su propia vida. En palabras de von Stein: "de aquí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama *administración interna*".⁸ Esta, a su vez, se divide en administración de la vida personal,

⁸ La scienza della pubblica amministrazione. Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897 (versión italiana de su *Handbuch der verwaltungslehre*). P. 3. Subrayado nuestro. Por su parte, Adolfo Posada, quien declara que abrevia en el pensamiento de von Stein, y con base en sus ideas administrativas, sostiene que "la administración llamada pública, comprende en unidad política superior, cual es el Estado nacional". Agrega que el Estado sigue una doble dirección: de un lado, se encamina hacia su fin jurídico; del otro, a su finalidad social, de lo que deriva la diferenciación de la administración pública en administración política y administración social. *La administración política y la administración social*. Madrid, España Moderna, sin año. P. 13.

administración de la vida social y administración de la vida económica.

Una variación de esta perspectiva de la actividad del Estado, observa una división de la administración pública en dos ramas: administración política o del Estado y administración social por el Estado. El objeto de la primera "es atender la conservación del organismo, mediante el cual cumple su fin jurídico" y está formada por tres partes: policía administrativa, administración económica y fuerza armada. Por su parte, la administración social tiene por objeto "atender a la conservación y perfeccionamiento de las instituciones de cultura o para fines sociales que el Estado crea, promueve o protege", y que comprende a la instrucción pública, beneficencia pública y cuestiones sociales.⁹

Cuando México asume su condición de Estado, llega a la vía soberana ejerciendo las cinco funciones indispensables para todo Estado. Tiene, en efecto, una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, sumando en su cuerpo a la primera y última funciones; una de Guerra y otra de Justicia (mas Negocios Eclesiásticos), y una más de Hacienda. Un Estado, pues, pretendiendo serlo con autonomía y libertad de acción. "El propósito general que el Estado se propone conseguir mediante su acción completa, comprende todas estas ramas de la administración pública y forma el nexo lógico y sistemático que a todas reúne y coordina, dirigiéndolas a un fin común y único".¹⁰ Atendiendo la segunda perspectiva, podremos

⁹ Posada, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰ Von Stein, *op. cit.*, p. 37.

observar que tanto la administración política como la administración social se encuentran repartidas entre las secretarías mencionadas, aunque ciertamente después de 1821, la administración social tenderá a concentrarse, esencialmente, en la administración social. Esta última, la administración social por el Estado, que tiene su origen en el siglo XVIII con el desarrollo del cameralismo en los principados alemanes y en Francia y España con la policía, significa la ampliación de la actividad hacia esferas de la sociedad potencialmente desarrollables y constituirá, por tanto, un signo del moderno Estado burgués de derecho que sustituirá al Estado absolutista.

La gobernación y las instituciones de fomento en España

En España las prácticas y doctrinas de la policía tuvieron un fuerte desarrollo¹¹ y, al mismo tiempo, las instituciones del fomento tuvieron un desenvolvimiento temprano. En la península y sus dominios, la formación de la administración interior tuvo dos vías: una, integrada alrededor de la categoría de gobernación y encarnada en instituciones administrativas centralizadas; otra, desarrollada en torno a las prácticas del fomento. Analicemos primero a la segunda.

En 1669 se formó la Junta General de Comercio, longeva institución administrativa, cuyo periodo de vida se prolongó hasta 1832. Paralelamente, en 1797 nació la Dirección de

Fomento, un "establecimiento dirigido al fomento general del Reino", pero que tuvo menos suerte que la citada Junta, y murió al año siguiente. Otro ensayo interesante fue la creación del Departamento del Fomento General del Reino y de Balanza del Comercio, dentro del Ministerio de Hacienda, cuyas funciones consistían en dos grandes grupos de responsabilidades: 1) población, riqueza territorial y censo demográfico; 2) balanza de comercio. Los frutos de esta institución, como los de las precedentes, fueron más bien modestos, por lo que el establecimiento de la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino en 1824 puede considerarse mucho más exitosa. Uno de los miembros de la nueva institución era Javier de Burgos, adalid de la actualización de las viejas prácticas de la policía, a la vez que uno de los doctrinarios de la ciencia de la administración más influyente. Entre los requisitos que se exigieron para formar a la Junta estaba que quienes la integraran fueran iniciados en el conocimiento de las artes, las manufacturas y el comercio.¹²

Todos estos progresos hacia la consolidación de las prácticas estatales del fomento, culminaron cuando, habiéndose generado un ambiente favorable hacia la institución de un ministerio de lo interior, quedó establecido

¹¹ Hay distinguidos doctrinarios de la policía en España, pero especialmente destacan Tomás Valeriola, *Idea general de la policía, 1798-1805* y Valentín Foronda, *Cartas sobre la policía, 1801*.

¹² Sobre el desarrollo de estas instituciones, ver nuestra fuente: Pedro Molas Ribalta, "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento". *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 529-56. La noción de fomento era de uso público en la primera mitad del siglo XIX, también, obviamente, entre los administrativistas hispánicos de entonces, entre ellos Canga Argüelles, Sáinz de Andino y Javier de Burgos. Guaitía argumenta que fomento ha sido sustituido por palabras tales como desarrollo y promoción, a veces con poca fortuna. *Op. cit.*, p. 353-54.

el Ministerio de Fomento, merced a la idea original de Javier de Burgos, quien también fue su primer titular.¹³ Antes, con motivo de la Constitución liberal de 1812, se habían establecido dos ministerios que entrañaban otra de las vías: Secretaría de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, y Secretaría de la Gobernación del Reino para Ultramar. Ambas instituciones habían sido concebidas como equivalentes de lo que, en otros estados europeos, se conocía como ministerios de lo interior. Esto no debemos olvidarlo, pues hoy en día, en España y México, existen sendas secretarías de la Gobernación.¹⁴

Tales son los elementos históricos constitutivos que forjaron, en España y sus dominios americanos, la administración interna en sus procesos originales y básicos. Tal como lo vamos a constatar, la herencia histórica legada por España a México en lo relativo a la administración interna, así como en la administra-

ción pública en lo general, aún persiste y con mucha vitalidad.

Materias de la administración interior

La administración interior constituye una compleja forma múltiple de actividad del Estado, que comprende un número variable de materias o campos de acción estatal. La primera secretaría hispánica de administración interna, la Secretaría de la Gobernación de la Península de 1812, tenía diez materias principales:

- 1) Orden de Secretaría
- 2) Agricultura, industria y artes
- 3) Correos, caminos y canales
- 4) Comercio y navegación exterior
- 5) Instrucción pública
- 6) Sanidad, caridad y beneficencia
- 7) Policía de pueblos y correspondencia con los jefes políticos
- 8) Elecciones políticas
- 9) Alistamientos, suministros y bagajes
- 10) Trabajos estadísticos.

Entre sus materias secundarias comprendía, además de otras, a los ensayadores y fieles contrastes.¹⁵

Por su parte, el Ministerio de Fomento contaba con estas materias:

- 1) Policía urbana y rústica, y seguridad pública
- 2) Juzgados de vagos y mal entretenidos, cárceles, casas de corrección y presidios

¹³ La obra práctica e intelectual de Burgos ha sido recogida en una antología preparada por Antonio Mesa Segura, titulada: *Labor administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946. La idea de la creación del Ministerio de Fomento es desarrollada en su "Exposición a Fernando VII". También con referencia a este Ministerio, debemos mencionar la *Instrucción a los subdelegados generales de Fomento*, pieza maestra del sistema de fomento concebido por Burgos. Existe un estupendo trabajo sobre esta institución: "La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931", de Aureliano Guaitia. *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, p. 349-399.

¹⁴ Ver la introducción hecha por José María García Madaria a dos estudios sobre las *Secretarías del despacho*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 9-77. La obra más importante sobre el tema, en cuatro valiosos volúmenes, es de José Antonio Escudero: *Los secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

¹⁵ García Madaria, *op. cit.*, p. 33-34.

- 3) Ayuntamientos
- 4) Sanidad, lazaretos, aguas y baños minerales
- 5) Caminos, canales, puentes, obras públicas, navegación interior, obras de riego y desecación de terrenos pantanosos
- 6) Nuevas poblaciones
- 7) Correos, postas y diligencias
- 8) Fomento de la agricultura
- 9) Casas de monta y depósitos de caballos
- 10) Caza y pesca
- 11) Plantío y conservación de montes
- 12) Industria, artes, oficios, manufacturas y gremios
- 13) Minas, canteras y azogue
- 14) Estadística
- 15) Moneda, comercio interior y exterior, juntas y tribunales, ferias y mercados, pesas y medidas
- 16) Instrucción pública
- 17) Imprenta y periódicos
- 18) Alistamientos y levas del ejército
- 19) Materias análogas a las expresadas.¹⁶

Estas materias, establecidas en 1812 y 1832, conservan las añejas tradiciones forjadas en la época de las prácticas estatales de la policía. Las materias o áreas de la actividad de la policía en la segunda mitad del siglo XVIII, eran muy similares, *mutatis mutandis*, a las que se establecieron medio siglo después, a saber: cultura de la tierra: agricultura, ciudades, población y sanidad; reglas para hacer florecer la agricultura: mercaderías, manufacturas, oficios y profesiones, comercio y crédito, y orden económico; costumbres de los súbditos:

conducta de los súbditos, educación y seguridad interior.¹⁷

Esta variedad mayúscula de materias, que al pasar el tiempo aumenta y se diversifica, sigue un trazo histórico que, como lo hemos constatado, tiende a perpetuarse y caracterizar al Estado, determinando su actividad. La variedad toma unidad en la administración interna y cuerpo en un ministerio o secretaría. Algunos doctrinarios, como Adolfo Posada, la clasifican en administración política y administración social; unos más, como von Stein, la visualizan dividida en tres ramas: administración de la vida económica, administración de la vida social y administración de la vida individual.

Al mismo tiempo, cada rama agrupa formas más específicas de administración y éstas a las materias que forman las unidades básicas de la administración interna, representándose el siguiente cuadro:

Administración de la vida económica:

Agricultura, ganadería, industria, transportes, comercio, moneda.

Recursos hidráulicos, comunicaciones, créditos.

Otros órdenes económicos.

Administración de la vida social:

Administración del bienestar social:

Seguridad y prevención sociales.

Trabajo.

¹⁷ Así concibe las áreas de acción von Justi, según tabla de materias de su célebre obra *Grundsatze der polizeiwissenschaft*, traducida al castellano como *Elementos generales de policía*. Guerrero, Omar. *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*, p. 179.

Administración asistencial :

Asistencia pública.

Asistencia social.

Administración de la vida individual :

Administración de la vida física individual:

Población.

Familia y relaciones civiles.

Administración de la salud:

Salubridad pública.

Ejercicio de la medicina.

Administración de la vida intelectual:

Educación.

Cultura.

Libertad de prensa.

Así concebida, la administración interna tiene como misión la sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre, en un mundo en el cual la propia administración pública funciona dentro de límites inquebrantables y cuya supresión supone, al mismo tiempo, su auto-destrucción. Esto lo ha explicado Carlos Marx, diciendo que existe una contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración por un lado, y sus recursos y riquezas por el otro. Esta contradicción es el cimiento mismo de la existencia de la administración pública, contradicción que no puede conjurar, porque el Estado descansa en la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Por tanto, la actividad del Estado es negativa y meramente formal, no pudiendo suprimir los grandes males de la sociedad, sino perpetuándolos y haciéndolos sujetos de su actividad. Esto explica por qué, no pudiendo abolir la criminalidad o la indigencia, el

Estado crea instituciones para administrarlas y morigerar sus efectos.¹⁸

La administración interna nace de estas condiciones estructurales del modo de producción capitalista y, efectivamente, funciona dentro de sus límites. También actúa positivamente, pues la actividad del Estado también se encamina a desarrollar las fuerzas productivas, desarrollando con ello las fuerzas interiores del Estado. Así, bajo condiciones históricas que se comenzaron a forjar en el siglo XVIII, la administración interna busca su rumbo dentro de la contradicción mencionada, situándose en el débil equilibrio que consiste en conciliar el bienestar del Estado y la felicidad de la sociedad.

El desarrollo de la administración interna en México

Primera etapa: 1821-1853

En 1821 nace formalmente la administración pública mexicana y, con ella, la administración centralizada, es decir, las secretarías de Estado. Otras instituciones, las descentralizadas, son pre-existentes al Estado mexicano y son herencia del Virreinato al México del siglo XIX, e incluso de la presente centuria. Entre otras, hablamos del Nacional Monte de Piedad, la Lotería Nacional, el Sistema Postal Mexicano y la Academia Nacional de San Carlos. Pero, no siendo estas instituciones motivo del ensayo, las pasamos por alto, centrando la

¹⁸ Carlos Marx sintetiza este argumento contundente con el nombre de "Ley de la impotencia de la administración pública". Guerrero, Omar. *La teoría de la administración pública*, p. 223.

atención en las secretarías de Estado y la administración interna.

Las secretarías de Estado originales

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyas funciones son las siguientes:

- 1) Relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras
- 2) Dirección general de correos, compostura de caminos, calzadas, puentes y demás
- 3) Todo lo demás que sea puramente de Estado.¹⁹

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos:

- 1) Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades del reino
- 2) Asuntos eclesiásticos: presentación de arzobispos, obispados, canonjías, curatos, beneficios y demás empleos del ramo
- 3) Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluyendo la provisión de empleos y definiciones de sus capítulos
- 4) Lo correspondiente a las Juntas Supremas de Cirugía, Medicina y Farmacia
- 5) Todos los empleados de la servidumbre del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular.

¹⁹ Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, cinco volúmenes, Tomo 5, volumen 1, p. 46.

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina:

- 1) Lo perteneciente a las armas y guerras de mar, así como de tierra
- 2) Provisión de empleos del ramo

Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda:

- 1) Lo perteneciente a la Hacienda pública en sus diversas rentas
- 2) Provisión de empleos del ramo.

De conformidad con el decreto de noviembre de 1821, la administración interna aparece repartida en dos dependencias: las obras públicas en la Secretaría de Relaciones y las instituciones de salud en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Así pues, la relación entre la administración interna y las secretarías de Estado da comienzo con la articulación de dos materias que, desde entonces, serán fundamentales: salud y obras públicas.²⁰

El Ministerio de lo Interior

En 1836 surge un cambio en el seno de la administración interna, que tiende a concentrarse en una sola dependencia, gracias a la fusión

²⁰ Un testimonio del progreso alcanzado por la administración interna, lo constituye la obra de Tadeo Ortiz: *México considerado como nación independiente y libre*, Guadalajara, Ediciones ITG, 1952, dos volúmenes, que apareció en 1832. Las materias de la administración interior comprendidas en el libro son las siguientes: instrucción popular y enseñanza gratuita; cultivo de las artes y las ciencias; beneficencia y corrección; agricultura e industria; comercio; colonización de fronteras y costas; policía, salubridad y embellecimiento de la ciudad. No aparecen las obras públicas, pero sí la salud, materias ambas de la administración interna mexicana original.

de dos de ellas: desaparecen la Secretaría de Relaciones y la de Justicia, creándose en su lugar el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, que absorbe las funciones de la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, además de las relaciones interiores. Este es el primer paso para definir y precisar a la administración interna en México.²¹

A dos años de su creación, el Ministerio del Interior fue sometido a examen —junto con los otros ministerios— por don Lucas Alamán, quien lo considera el elemento central de la administración pública mexicana: “el medio necesario para hacer practicables todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior”. Por tanto, el nuevo ministerio debe ser reformado de fondo y en los siguientes aspectos: 1) revisión de los reglamentos de policía; 2) reforma de los presidios y mejora de los caminos; 3) establecimiento de una fuerza policiaca dependiente de los departamentos; 4) levantamiento de estadísticas; 5) reorganización de la administración municipal; 6) reforma de la administración de la justicia.²²

La reorganización cabal del Ministerio del Interior, a decir de Alamán, no representa sólo un cambio en su propia composición, sino una transformación que influye en la admi-

nistración pública toda. Esta visualización del Ministerio del Interior muestra, justamente, el carácter repercutivo de la administración interior en otros ámbitos de la administración pública mexicana, en el entendido que este carácter le es inherente.

La materia de gobernación

Años más tarde, en 1841, se lleva a cabo una reorganización general de la administración pública que comprende a la administración interior. Los cambios fueron los siguientes:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores/Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación: 18 de octubre de 1841.

Ministerio de Instrucción Pública e Industria/Ministerio de Justicia e Instrucción Pública: 13 de octubre de 1841

La importancia de los cambios está a la vista. Lo primero es que, a la usanza hispánica, se crea la materia de gobernación, con las siguientes: alojamientos, ayuntamiento, arbitrios municipales, archivo general, asambleas o juntas departamentales, policía de ornato, bagajes, bienes propios, caminos y peajes, censo nacional y estadística, ceremonial, colonización, Congreso Nacional, Consejo de Gobierno, conserjería y conservación del palacio, desagüe de Huehuetoca, división territorial, naturalización de extranjeros, festividades nacionales, gobernadores de los departamentos, libertad de imprenta, ediciones del gobierno, infracciones a la Constitución, juntas o reuniones patrióticas, infracción a las leyes, límites territoriales, medidas gubernativas,

²¹ Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836. *México a través de los informes presidenciales*, *ibid.*, p. 142-143.

²² Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, p. 229. En esta obra se hace una exposición de un manuscrito de Alamán, titulado póstumamente como “Examen de la organización general de la administración pública”, fechado en 1838.

milicia nacional, propios y arbitrios de los municipios, obras de conservación del palacio, periódico oficial, policía de seguridad y tranquilidad pública. Muy importantes son las tareas asistenciales y de salubridad: policía de aseo, casas de beneficencia, epidemias, hospicios, hospitales, juntas de sanidad, montes de piedad, policía de salubridad y suministro de vacunas.²³

El cambio de denominación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, sin embargo, fluye en la corriente tradicional de identificación hispanomexicana de lo interior y la gobernación. Debemos resaltar que, fugazmente, existe una Secretaría de Justicia e Industria, es decir, que la materia industrial ha comenzado a considerarse como un campo natural de la actividad del Estado.

Dos años después, en 1843, se llevan al cabo nuevas transformaciones en la administración pública que tienen un reflejo significativo en la administración interior, a saber:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.

Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Los cambios son importantes: a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación se le agrega el ramo de policía, en tanto que a la de Justicia los de Instrucción Pública, los Ne-

gocios Eclesiásticos —que son nuevamente considerados— y la Industria.²⁴

Todo estaba preparado para que, en su devenir histórico, la administración interna fuera reformada de fondo, creándose una nueva institución que, junto con la de Justicia e Instrucción Pública y la de Relaciones Exteriores y Gobernación, asumiera una parte considerable de la propia administración interna: la administración de la vida económica.

Segunda etapa: 1853-1891

Una de las más importantes reformas de la administración interior tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración centralizada, sino por la fundación de un nuevo e importante Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Exteriores y Exteriores, el Ministerio del Interior y la materia de gobernación. El esquema general es el siguiente:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía/Secretaría de Relaciones Exteriores: 22 de abril de 1853/Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores: 12 de mayo de 1853:

- 1) Lo relativo a las relaciones exteriores
- 2) Consulados

²³ *Ibid*, p. 195, y especialmente p. 201-202, donde se reproduce la circular del 18 de octubre de 1841, donde se establece el ramo de gobernación de la nueva Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación.

²⁴ La reforma obedece a la implantación de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, de 13 de junio de 1843. *Ibid*, p. 213-214.

- 3) Designación y conservación de los límites de la República
- 4) Expedición de cartas de seguridad y naturaleza
- 5) Academias y establecimientos literarios no referentes a la enseñanza primaria y secundaria: academias de Historia y de la lengua castellana, Archivo General, Biblioteca, Museo y Academia de Bellas Artes de San Carlos
- 6) Ceremonial del palacio
- 7) Impresos del gobierno hechos por cuenta del erario
- 8) Loterías de la Academia de San Carlos y de Nuestra Señora de Guadalupe
- 9) Recompensas nacionales, no atribuidas a otras dependencias.²⁵

El recientemente constituido Ministerio de Relaciones Exteriores adquiere una actividad de administración de la vida intelectual: los establecimientos literarios ajenos a la instrucción primaria y secundaria, conservando bajo su tutela a la célebre y ancestral Academia de San Carlos, así como la de Historia y la de la Lengua Castellana, el Museo y la Biblioteca Nacional. El Archivo General también se consideraba establecimiento literario. Asimismo, quedan en su jurisdicción las loterías de la Academia de San Carlos (también conocida como Lotería Nacional) y la de Guadalupe, cuyos fondos se dedicaban a la asistencia pública.

²⁵ Decreto del 17 de mayo de 1853, en el que se designan los ramos correspondientes a los ministerios. *Ibid*, p. 353. El decreto está refrendado por Lucas Alamán, titular del ramo de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria/Secretaría de Relaciones Interiores. Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: 22 de abril de 1853/Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: 12 de mayo de 1853:

- 1) Ramo de justicia
- 2) Lo relativo a negocios eclesiásticos
- 3) Sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo

Como el caso precedente, también la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública tiene incumbencia en la administración de la vida intelectual, por medio de las sociedades literarias y científicas.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía/Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: 22 de abril de 1853/Secretaría de Estado y de Gobernación: 12 de mayo de 1853:

- 1) Consejo de Estado y lo relativo a las relaciones generales con el gobierno
- 2) Gobierno interior de la República
- 3) Policía de seguridad
- 4) Montepíos y establecimientos de beneficencia
- 5) Cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección
- 6) Libertad de imprenta
- 7) Propiedad literaria
- 8) Festividades nacionales y diversiones públicas

- 9) Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos, cuando las haya
- 10) Vacuna, su conservación y propagación.²⁶

Tal como se puede observar, la prolija relación del ramo de gobernación, decretada en 1841, se ha sintetizado en breves pero comprensivos puntos; aunque, ciertamente, muchos de sus antiguos cometidos serán trasladados a una nueva dependencia: el Ministerio de Fomento. La Secretaría de Gobernación conserva la asistencia pública (montepíos y establecimientos de asistencia), libertad de imprenta y propiedad literaria, prevención de enfermedades epidémicas y aplicación de vacunas. Por tanto, interviene en la administración de la vida personal y administración de la vida social, más particularmente, en la administración sanitaria, la asistencia pública y la administración de la vida intelectual.

Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio: 22 de abril de 1853/Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio: 12 de mayo de 1853:

- 1) Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada
- 2) Colonización

- 3) Medidas conducentes al fomento industrial y mercantil
- 4) Establecimiento de la enseñanza en estos ramos
- 5) Expedición de patentes y privilegios
- 6) Exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril
- 7) Caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República
- 8) Desagüe de México y obras conexas al mismo
- 9) Obras de utilidad y ornato que se realizan con fondos públicos
- 10) Conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras
- 11) Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.²⁷

Tal como se puede observar, los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.

La reforma se inició en mayo de 1853 y se consolidó, en definitiva, al mes siguiente, por medio del decreto por el cual se establecieron las Bases para la administración de la República del 22 de abril de ese año. El decreto cons-

²⁶ *Ibid*, p. 353-354. Días antes del decreto citado, en otro de fecha 12 de mayo, se había establecido en definitiva la nueva organización de la administración pública, señalándose que las secretarías se llamarían de Estado. En este decreto —*Ibid*, p. 351—, refrendado por Lucas Alamán, que establece a la Secretaría de Estado de Gobernación, se fijan las funciones señaladas, con excepción de las funciones novena y décima.

²⁷ *Ibid*, p. 154. En las *Bases para la Administración de la República*, de abril 22 de 1853, se habían determinado exclusivamente las funciones de esta Secretaría, a excepción de las dos últimas. Las *Bases* fueron rubricadas por todo el Ministerio, a saber: Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz, bajo la presidencia de Santa Anna. Ver *op. cit.*, p. 347-348.

tituye, de suyo, la más grande reorganización de la administración pública mexicana, desde los días en que se estableció el ramo de gobernación. El centro de la reforma administrativa lo constituye la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración de lo interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro.

La Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio

La creación de la Secretaría de Fomento ha marcado un hito en la historia de la administración pública mexicana, pues con su nacimiento grandes progresos de la administración interna se consolidaron y se centralizaron en su seno. Fue la última creación genial de Lucas Alamán, y el receptáculo de los avances de otras instituciones obra del propio Alamán.²⁸

Antes de la constitución de la Secretaría de Fomento, existieron algunos establecimientos autónomos muy relevantes dentro de la administración interna: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, sustituido por la Dirección General de la Industria Nacio-

nal y ésta por la Dirección de Colonización e Industria, cubriendo con su sucesiva actividad de 1830 a 1853: el Instituto de Geografía y Estadística, la Dirección General de Caminos y Puentes, la Junta de Fomento (del comercio) y la Dirección General del Desagüe (de Huehuetoca). Todos fueron suprimidos por las citadas *Bases para la administración de la República*, sección segunda, fundiéndose sus cometidos y transformándose en funciones de la nueva Secretaría. Desde entonces, la colonización, industria, comercio, agricultura, ganadería, las obras públicas y el mantenimiento y administración del desagüe de Huehuetoca, se transformaron en tareas de la nueva Secretaría.

Sin embargo, argumentos a favor de la institución de un Ministerio de Fomento fueron formulados por Mariano Macedo 16 meses antes de la formación de la nueva Secretaría. Según lo expresa, la amplitud de las materias relativas a la industria, el comercio, la agricultura y las artes, y su gradual imbricación, además del nexo cada vez más estrecho entre la industria nacional e internacional, reclaman de ellos más atención por parte del Gobierno. El gabinete gubernamental mismo es un reflejo de los distintos intereses de la sociedad: "en el seno mismo del gobierno hay siempre una contraposición entre diferentes intereses, ya materiales, ya morales, que se reflejan en el gabinete desde la sociedad, y nada parece más conveniente que colocar ahí representantes de todas las pretensiones legítimas". Sin embargo, un interés material de primer orden, "la producción nacional", no está allí representado, siendo más importante que muchos intereses morales, pues la riqueza pública no es

²⁸ Ver las *Bases*, op. cit., p. 347-348.

“accesoria ni secundaria” para el gobierno nacional.²⁹

La administración interna era en 1853 un amplio campo de actividad del Estado. Así lo hace sentir Luis de la Rosa, quien hace una amplia referencia de ella con relación a las esferas de competencia de la República, los estados y los municipios. Con respecto a la administración general de la República, ésta se encontraba formada de la siguiente manera: tierras públicas, colonización y emigración

²⁹ La creación de la Secretaría de Fomento fue obra de Alán, pero la necesidad de la institución de la nueva Secretaría era ya una necesidad sentida. En este sentido, Mariano Macedo, director de Colonización e Industria afirmaba que “la actividad de la República Mexicana va a depender de que el poder y el celo del gobierno se apliquen a promover con voluntad decidida los intereses positivos del país, y esos intereses están cifrados en el aumento de la población y, sobre todo, en el de la industria, la agricultura y el comercio. Lo que acaso conviene más para impulsar estos elementos de riqueza y de prosperidad y la ilustración pública industrial, que a juicio de la Dirección es base de toda mejora, es la creación de un *Ministerio de Fomento* de esos ramos que necesitan una atención constante y no distraída a cada momento, por lo que piden otros negocios gravísimos del Departamento del Exterior; y los repetidamente urgentes de la Gobernación interior. “V.E. sabe por su experiencia de mucho tiempo, que es necesaria una fuerza de aplicación extraordinaria para el trabajo, a fin de poder atender al que requieren todos los ramos asignados hoy al Ministerio que es a su cargo. La agitación inevitable que es consiguiente a la inmensa acumulación de negocios, no da lugar a la meditación indispensable y a las combinaciones que requieren la formación de reglamentos y de iniciativas de ley, de cuya naturaleza es mucho de lo que hay que hacer respecto de la industria, la agricultura, el comercio y la colonización de los terrenos de la República”. Subrayado nuestro. *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministro de Relaciones el 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior*. México, Tipografía de G. Torres, 1851. Tiempo después, en 1853, dentro de su magna obra *De la administración pública de México y medios de mejorarla*, p. 6, Luis de la Rosa hablaba de la “necesidad de establecer un Ministerio del Interior encargado de todo lo relativo a la administración general de la República”.

extranjera; división territorial de la República; censo y población: catastro general del país; fomento de agricultura, artes e industria; comercio, navegación, caminos, empresas de caminos de fierro, puentes, calzadas, telégrafos, correos, diligencias, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros y lanchas de salvamento; pesas y medidas, ensaye, apartado y amonedación; ley general de quiebras y bancarrotas; educación, bellas artes, literatura y ciencias; comercio con las tribus salvajes; civilización de las tribus salvajes; centralización administrativa. Estas materias estarían a cargo del propuesto Ministerio del Interior.

Las materias de administración interna de los estados eran las siguientes: caminos; fomento de la minería, agricultura, industria y comercio; instrucción secundaria; penitenciarías y correccionales; hospicios, hospitales e instituciones de caridad; policía de seguridad pública; fundación de nuevas poblaciones. Los municipios, por su parte, estaban atribuídos de la siguiente manera: sistema de abasto; mercados, alhóndigas y rastros; acueductos y fuentes públicas; hospitales, cementerios, baños y lavaderos públicos; vacunas; cárceles y casas de corrección; policía municipal; policía de ornato y recreo.³⁰ La administración interna, dentro del régimen federal mexicano, era

³⁰ De la Rosa, *op. cit.*, p. 5-7. Un texto contemporáneo al de Luis de la Rosa, aparecido en 1858, deja ver nuevamente la importancia de la administración interna en México y, al mismo tiempo, sus vínculos con España. Se trata de la obra del hispánico Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración* (París, Librería de Rosa, Bouret y C., 1857), publicada como parte de la amplia y variada *Biblioteca Popular Mexicana*. La mayor parte de los capítu-

el ramo más amplio y comprensivo para las tres esferas de gobierno aquí mencionadas.

En México, el desarrollo del fomento está íntimamente ligado al de España, por cuestión de herencia y por el desenvolvimiento paralelo de sus instituciones administrativas. Con respecto a nuestra Secretaría de Fomento, -simiente de la mayor parte de las dependencias administrativas centralizadas del México contemporáneo, no ha sido objeto de estudios ni descriptivos ni profundos, como bien lo merece.³¹ Aquí, por consiguiente, la trataremos con la mayor amplitud posible y en atención al objeto de este ensayo.

La Reforma y la administración interna

Con la Constitución de 1858, la administración centralizada no tuvo formalmente modificaciones en la organización general, pero sí en las funciones de algunas de sus dependen-

los que lo integran se refiere a la administración interna: cárceles y presidios, sanidad pública, agricultura, aguas, montes, caza, pesca, ganadería, pastos, pósitos, industria, aranceles, comercio, montes de piedad, cajas de ahorro, asociaciones de obreros, minería, bancos, moneda, pesas y medidas, ferias, mercados, caminos, obras públicas, canales, correos, religión, diversiones públicas, imprenta, instrucción pública y beneficencia pública.

³¹ Una excepción la constituye el artículo "La administración pública durante la dictadura santanista" de José E. Iturriaga, publicado en 1956, donde se destaca la importancia histórica de la Secretaría de Fomento. *Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 71-74. Iturriaga destaca a la Secretaría de Fomento como origen de otras secretarías: de la Economía Nacional, de Agricultura, de Comunicaciones y de Recursos Hidráulicos. También la juzga origen de la Secretaría de Gobernación, pero no estamos de acuerdo, pues ésta es anterior a la de Fomento, bajo la denominación de Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

cias. La organización general se modificó continuamente por el influjo de la Guerra de los Tres Años y la lucha contra el Segundo Imperio: principalmente, en el número de sus dependencias. La administración interna, en lo que se refiere a las dependencias centralizadas, tuvo una transformación trascendental que consistió en la supresión del ramo eclesiástico, por efecto de la separación del Estado y la iglesia. Entre 1861 y 1867 desaparecieron y reaparecieron dependencias: unas se fusionaron con otras y luego se volvieron a separar. El proceso general de estos cambios, con referencia a la administración interna, fue como sigue:

Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública/Secretaría de Estado de Justicia e Instrucción Pública: 18 de febrero de 1861.

Secretaría de Estado de Gobernación.

Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.³²

En febrero de 1861 la administración central volvió a sufrir importantes modificaciones, especialmente la supresión del ramo eclesiástico:

Secretaría de Estado y Despacho de Justicia e Instrucción Pública.

³² En el decreto de 23 de febrero de 1861 se dice que "los archivos referentes al ramo de negocios eclesiásticos, que queda suprimido, pasarán a la Secretaría de Gobernación, si son relativos al clero de la República y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, los relativos a negociaciones seguidas con la corte romana". *Ibid.*, p. 409.

Las funciones judiciales de esta dependencia han sido omitidas, de modo que sólo conservamos las relativas a educación:

- 1) Libertad de enseñanza
- 2) Títulos profesionales
- 3) Instrucción primaria, secundaria y profesional
- 4) Colegios nacionales, escuelas especiales, academias y sociedades científicas
- 5) Propiedad literaria
- 6) Bibliotecas
- 7) Museos
- 8) Antigüedades nacionales.³³

Todo el ramo educativo y cultural se concentró en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, una vez que fue suprimido el ramo eclesiástico. La administración de la vida intelectual, antes difusamente distribuida a varias dependencias, ahora tendía a concentrarse en una sola institución.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación:

- 1) Elecciones generales
- 2) Congreso de la Unión
- 3) Reformas constitucionales
- 4) Observancia de la Constitución
- 5) Relaciones con los estados
- 6) División territorial y límites de los estados
- 7) Tranquilidad pública
- 8) Guardia nacional
- 9) Amnistías

³³ Decreto para la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las seis secretarías de Estado, del 23 de febrero de 1861. *Ibid.*, p. 407-08.

- 10) *Registro civil*
- 11) Derecho de ciudadanía
- 12) Derecho de reunión
- 13) Libertad de imprenta
- 14) *Libertad de cultos y policía del ramo*
- 15) Policía de seguridad y de salubridad
- 16) Festividades nacionales
- 17) Epidemias
- 18) Vacuna
- 19) Gobierno del Distrito Federal, en lo político y lo administrativo
- 20) Beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilos
- 21) Montes de piedad, casas de empeño y cajas de ahorro
- 22) Cárceles, penitenciarías, presidios y casas de corrección
- 23) Teatros y diversiones públicas
- 24) Impresos del gobierno.³⁴

La Secretaría de Gobernación se centraba todavía más en la administración de la salud, la beneficencia, la readaptación social, actividades que venía desempeñando, más otras nuevas —puestas en cursivas— fruto de la Gran Reforma: libertad de cultos, tan importante para la administración de la vida intelectual y, el registro civil, cometido esencial de la administración de la vida física personal, nuevas responsabilidades del Estado expropiadas al clero católico.

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento:

- 1) Estadística
- 2) *Libertad de industria y trabajo*

³⁴ *Ibid.*, p. 407-408.

- 3) Agricultura
- 4) Comercio
- 5) Minería
- 6) Privilegios exclusivos
- 7) Mejoras materiales
- 8) Carreteras, ferrocarriles, puentes y canales
- 9) *Telégrafos*
- 10) Faros
- 11) Colonización
- 12) Terrenos baldíos
- 13) Monumentos públicos
- 14) Exposición de productos agrícolas, industriales, minerales y fabriles
- 15) Desagüe de México
- 16) Trabajos públicos de utilidad y ornato, hechos a costa o con la protección del erario
- 17) Conserjería, obras del palacio y edificios públicos
- 18) *Exploraciones geográficas y astronómicas, viajes y exploraciones científicas*
- 19) Lonjas, corredores y agentes de negocios
- 20) Pesas y medidas.³⁵

Destacan los nuevos cometidos de la Secretaría de Fomento, que conviene examinar. La Constitución de 1857 establece la libertad de trabajo e industria; y vigilar este derecho es atribuido a la Secretaría de Fomento. También se le encarga un avance tecnológico reciente, los telégrafos, las exploraciones geográficas y astronómicas, así como los viajes y exploraciones científicas. Se amplían, pues, los cometidos de la Secretaría de Fomento, merced a los avances constitucionales por un lado, y al progreso tecnológico, por el otro.

³⁵ *Ibid*, p. 408-09.

A partir de abril de 1861, la administración central tuvo continuas y rápidas modificaciones pues, como lo anunciamos, los tiempos turbulentos de la Reforma y la lucha contra el Segundo Imperio, así lo determinaron:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.³⁶

Los cambios están a la vista, pues se trata simple y llanamente de una doble fusión; primero, de las Secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación —como en su origen—; segundo, entre las de Justicia e Instrucción Pública y la de Fomento. Las razones son conocidas, principalmente las impulsadas por la imperiosa necesidad del ahorro económico durante la guerra civil.

En junio de 1861 se revirtió el proceso inicial, de modo que las dependencias centralizadas regresaron a la situación original de febrero del mismo año:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento.³⁷

³⁶ Decreto del 6 de abril de 1861. *Ibid*, p. 390.

³⁷ Decreto del 12 de junio de 1861. *Ibid*, p. 390.

En diciembre de 1861 se vuelve a la situación de abril, fusionándose otra vez las dependencias centrales:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Secretaría de Estado y Despacho de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.³⁸

Entre julio y noviembre de 1867 se volvió a la situación original de febrero de 1861, a saber:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación/Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores: 29 de noviembre de 1867.

Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación: 29 de noviembre de 1867.

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento.³⁹

Las transformaciones en la administración pública, que como mencionamos son efecto del torbellino social desencadenado por la guerra civil y la lucha por la soberanía nacional, comprimieron extraordinariamente a la administración juarista y, durante algún tiem-

po, se convirtió en una brevísima organización itinerante junto con el Jefe de Estado. En contraste, las fuerzas conservadoras establecieron una administración interna amplia y diversificada, en el tiempo que dominaron el país bajo el Segundo Imperio.

Con posterioridad a los años de gobierno de Benito Juárez, uno de sus colaboradores, José María Castillo Velasco, célebre también por su participación en el Constituyente de 1857, preparó un texto que refleja la situación de la administración interna en los días del régimen de Lerdo de Tejada. Según lo observa, las materias de lo interior se dividen en dos campos: deberes de la administración con relación a las personas, y vínculos relativos a las cosas. Las primeras, comprenden las siguientes materias: persona, población, subsistencias, policía sanitaria y cremación de cadáveres; orden público: policía de seguridad, juegos prohibidos, vagos, uso de armas, malhechores, reuniones públicas, asonadas y motines; prisiones, policía de salubridad: beneficencia pública: Monte de Piedad, bancos de socorros, pobres, inválidos, casas de maternidad, casas de expósitos, asilos, hospicios, hospitales, asistencia domiciliaria, mendicidad y embriaguez; educación; culto religioso; espectáculos públicos: estado civil; libertad de imprenta; elecciones: cargas públicas, servicio municipal, servicio militar y organización del ejército.

En lo tocante a las cosas, éstas tratan de los bienes públicos: las aguas, caminos, obras públicas, caminos de fierro, puertos, bienes del Estado (baldíos, montes, repartimientos y minas), bienes nacionalizados, bienes mostrencos, de corporaciones y de particulares, propiedad literaria, agricultura, ganadería, poli-

³⁸ Decreto del 16 de diciembre de 1861, por el cual se reducen a cuatro las secretarías del Despacho. *Ibid.*, p. 445.

³⁹ Decreto del 20 de julio de 1867, que restablece la Secretaría de Fomento; y decreto del 29 de noviembre del mismo año, que restablece la Secretaría de Gobernación. *Ibid.*, p. 449.

cía rural, industria, comercio, sociedades mutualistas, propiedad, bancos, ferias y mercados, pesas y medidas, moneda, contribuciones, administración hacendaria, contabilidad, servidumbres públicas, expropiación, aranceles.⁴⁰

Tal es, según versión de Castillo Velasco, la administración interna emergente del triunfo de la República sobre la usurpación y el Segundo Imperio.

La Administración Interna bajo la usurpación y el Segundo Imperio

Bajo el gobierno usurpador —22 de enero de 1858 - 4 de diciembre de 1860—, la administración pública era básicamente la formada en 1853, pues eran las mismas fuerzas políticas las que habían dado origen a los dos gobiernos. La administración centralizada era la siguiente:

- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴¹

Durante el ejercicio del Poder Ejecutivo Provisional y la Regencia del Segundo Imperio

⁴⁰ Guerrero Omar, *Introducción a la administración pública*, p. 259-60, donde se comentan las ideas de Castillo Velasco, particularmente lo referente a su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, publicado en 1874.

⁴¹ *Ibid*, p. 415-427.

(24 de junio de 1863-20 de mayo de 1864), la administración pública quedó estructurada según el patrón del gobierno usurpador, por lo que la administración interna quedó organizada de la forma siguiente:

Secretaría de Relaciones Exteriores:

Omitimos las funciones básicas de esta dependencia y conservamos las referentes a la administración interna:

- 1) Archivo general
- 2) Academias y establecimientos literarios no relativos a la enseñanza primaria o secundaria.⁴²

Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública:

Igual que en el caso anterior, sólo mencionaremos las funciones de lo interior:

- 1) Lo perteneciente a la instrucción pública
- 2) Sociedades literarias y científicas, relativas al mismo ramo
- 3) Academias de Historia y de la Lengua Castellana
- 4) Bibliotecas.

Secretaría de Gobernación:

- 1) Junta Superior de Gobierno, en lo concerniente a las relaciones generales con el gobierno

⁴² Decreto del Poder Ejecutivo Provisional del 26 de junio de 1863 que establece las atribuciones de las secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. *Ibid*, p. 464-465.

- 2) Lo relativo al gobierno interior de la República
- 3) Policía de seguridad
- 4) Montepíos y establecimientos de beneficencia
- 5) Cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección
- 6) Libertad de imprenta
- 7) Museo
- 8) Festividades nacionales y diversiones públicas
- 9) Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos, cuando las haya
- 10) Vacuna, su conservación y propagación

Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio:

- 1) Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada
- 2) Colonización
- 3) Medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas las líneas
- 4) Establecimientos de enseñanza de estos ramos
- 5) Exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril
- 6) Expedición de patentes y privilegios
- 7) Caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República
- 8) Desagüe de México y obras conexas
- 9) Academia Nacional de San Carlos
- 10) Obras de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos
- 11) Sociedad de Geografía y Estadística, y todas las mejoras materiales e industriales.

Durante el Segundo Imperio –1864-1867– la administración interior fue organizada de la siguiente manera, dentro del marco general de la administración pública imperial:⁴³

Ministerio de la Casa Imperial

Ministerio de Estado:

Conservamos sólo las funciones interiores:

- 1) Archivos generales del Imperio
- 2) Impresos oficiales, salvo el *Diario del Imperio*

Este Ministerio fue suprimido por decreto del 15 de junio de 1866, pasando sus asuntos a los Ministerios de Gobernación y al de Justicia.

Ministerio de Negocios Extranjeros:

Tuvo agregado, interinamente, el Departamento de Marina que tenía a su cargo la Dirección General de Marina, y ésta, las siguientes funciones interiores:

- 1) Bibliotecas y escuelas marítimas
- 2) Enganche de marineros y capitanes de buques de comercio
- 3) Vigilancia y policía de navegación comercial y de practicaje

⁴³ Decreto del 10 de abril de 1865 que establece el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, artículo 5o., que fija las denominaciones de los ministerios del Imperio. *Ibid*, p. 481. En la misma fecha se marcaron las atribuciones de cada uno de los Departamentos Ministeriales, establecidos por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. *Ibid*, p. 491-497.

- 4) Arreglo y policía general de pesca
- 5) Construcciones navales y todo lo relativo a ellas
- 6) Trabajos hidráulicos en los puertos
- 7) Aplicación de las disposiciones al servicio de capturas
- 8) Servicios de naufragios y averías de buques

Ministerio de Justicia:

Tiene a su cargo una función de lo interior: organización y vigilancia de cárceles y presidios.

Ministerio de Instrucción Pública y Cultos.

El Ministerio tenía los dos ramos que anuncia su denominación; el primero, relativo a la administración interna:

- 1) Dirección General de la Enseñanza del Imperio
- 2) Formar el plan general de enseñanza pública
- 3) Separar y organizar los tipos de enseñanza: primaria, secundaria, preparatoria y profesional
- 4) Plan de enseñanza de las escuelas sostenidas por el Estado con vigilancia de las particulares y de las corporaciones
- 5) Academia de Ciencias y creación de universidades
- 6) Bibliotecas, museos, Academia de Bellas Artes, observatorio astronómico y conservatorios industriales
- 7) Vigilar la administración y distribución de los fondos públicos destinados a la educación pública y fijar el número de becas de gracia en los establecimientos a cargo del Estado

- 8) Premios y recompensas para sabios y profesores ameritados
- 9) Conservar y estudiar los monumentos antiguos
- 10) Promover la enseñanza de las lenguas indígenas, las clásicas y las orientales.

Ministerio de Gobernación:

- 1) Prefecturas, subprefecturas y municipalidades
- 2) Policía de seguridad y ornato
- 3) Gendarmería (cuyo pago y disciplina dependerán del Ministerio de la Guerra)
- 4) Guardia rural, en condiciones iguales a la anterior
- 5) Higiene pública
- 6) Hospitales y casas de beneficencia
- 7) Montes de Piedad
- 8) Socorros públicos en casos de calamidades
- 9) Festividades nacionales
- 10) Dirección y vigilancia de la imprenta
- 11) Planta, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivos del ramo

En junio 15 de 1866 pasaron a este Ministerio los asuntos del suprimido Ministerio de Estado, a excepción de la Cancillería, Gran Sello y Sellos, que se adscribieron al de Justicia.

Ministerio de Fomento:

- 1) Geografía y estadística del Imperio
- 2) Terrenos baldíos y catastro
- 3) Obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos
- 4) Caminos de fierro

- 5) Canalización y navegación interior
- 6) Conservación de bosques y plantío de árboles
- 7) Mejoras materiales e industriales
- 8) Minería
- 9) Colonización
- 10) Industria agrícola, fabril y manufactura
- 11) Exposición de sus productos
- 12) Correos
- 14) Telégrafos
- 14) Pesas y medidas
- 15) Planta, presupuesto, contabilidad, libramientos y archivo del ramo

La organización de la administración interior imperial es similar, tal como se puede apreciar, a la establecida con antelación y en la cual se fundamenta, a pesar de las adiciones monárquicas introducidas por Maximiliano. Puede afirmarse que la administración interna mexicana tenía, a pesar de su caparazón "austriaco", su propia esencia.

Tercera etapa: 1891-1917

La administración interna durante el porfiriato

En 1891 Porfirio Díaz expide un decreto sobre la administración pública que será, básicamente, la disposición orgánica sobre la administración centralizada durante su larga gestión de gobierno. De acuerdo con esta disposición, las dependencias relacionadas con la administración interna quedaban organizadas de la siguiente manera:

Omitidas las funciones judiciales, las relativas a educación eran las siguientes:

- 1) Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito y territorios federales, así como también en las municipales, en lo concerniente a la dirección e inspección científica de la enseñanza
- 2) Escuelas de bellas artes y de artes y oficios
- 3) Conservatorio de música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias
- 4) Observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, laica y gratuita
- 5) Títulos profesionales
- 6) Propiedades literaria y artística
- 7) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 8) Estadística escolar.⁴⁴

La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública seguía teniendo dos ramos bien diversos, pero lo relativo a la administración de la vida intelectual progresaba en su seno, tal como se puede anotar por la asunción de lo relativo a los títulos profesionales pero, principalmente, por su obligación para aplicar todo lo referente a la educación laica, logro de la Gran Reforma ahora obligatoria y gratuita.

Secretaría de Gobernación:

- 1) Medidas administrativas para la observancia de la Constitución
- 2) Reformas constitucionales

⁴⁴ Decreto del Congreso, del 13 de mayo de 1891, que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las secretarías de Estado. *Ibid*, II, p. 88-89.

- 3) Elecciones generales
- 4) Relaciones con el Congreso de la Unión
- 5) Derechos del hombre y del ciudadano
- 6) Libertad de cultos y policía del ramo
- 7) Policía rural de la federación
- 8) Salubridad pública
- 9) Amnistías
- 10) División territorial y límites de los estados
- 11) Relaciones con los estados
- 12) Guardia nacional del Distrito y territorios
- 13) Gobierno del Distrito y territorios federales, en lo relativo a lo político y lo administrativo: elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, hospitales, hospicios, escuelas de ciegos y de sordo-mudos, casas de expósitos y asilos, montes de piedad, cajas de ahorros, casas de empeño, loterías, penitenciarías, cárceles, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas
- 14) Festividades nacionales
- 15) *Diario Oficial* e imprenta del gobierno.⁴⁵

La Secretaría de Gobernación asume una importantísima tarea: el Gobierno del Distrito Federal, desde todos sus aspectos y, con ello, lo relativo a la administración interna, particularmente lo que incumbe a la administración de la vida física individual, la administración de la salud, salubridad, asistencia pública y readaptación social.

Secretaría de Fomento:

- 1) Agricultura
- 2) Terrenos baldíos

⁴⁵ *Ibid*, p. 87-88.

- 3) Colonización
- 4) Minería
- 5) Propiedad mercantil e industrial
- 6) Privilegios exclusivos
- 7) Pesas y medidas
- 8) Operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas
- 9) Observatorios
- 10) Cartografía, viajes y exploraciones científicas
- 11) Exposiciones agrícolas
- 12) Estadística general.⁴⁶

Debemos comentar dos cambios importantes: uno, que el ramo de comercio pasó a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; dos, que al ser creada la nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con funciones que le pertenecían, su esfera de competencia se limitó extraordinariamente a los campos de la agricultura, industria, asuntos geográficos y anexos, minería y estadística. Esto fue el principio del fin del Ministerio de Fomento pues, una idea básica que le dio vida, atender los intereses materiales de la sociedad, pasaba a otra dependencia engendrada en su seno. No obstante, la Secretaría de Fomento todavía viviría muchos años.⁴⁷

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *México a través de los informes presidenciales*, p. 88. Dos años antes de la expedición del citado decreto del 91, apareció una importante obra sobre la administración porfiriana: *La administración pública de México* (París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889), escrita por Emiliano Busto, entonces oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. En ella constan las funciones y tareas de las secretarías de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, y de Fomento, Agricultura, Minería, Industria y Comercio.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

- 1) Correos interiores
- 2) Vías marítimas de comunicación o vapores-correo
- 3) Unión Postal Universal
- 4) Telégrafos
- 5) *Teléfonos*
- 6) Ferrocarriles
- 7) Obras en los puertos
- 8) Faros
- 9) Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato
- 10) *Carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales*
- 11) Conserjería y obras en los palacios Nacional y de Chapultepec
- 12) Desagüe del Valle de México.⁴⁸

La nueva Secretaría heredaba funciones añejas, como la administración de correos y el desagüe de la capital —una institución y una obra pública que se remontan al Virreinato—, funciones más o menos nuevas, como las carreteras, calzadas y puentes —algunos edificadas en el México independiente— y nace con otras novísimas: los teléfonos y los ferrocarriles, éstos con algunos antecedentes, pero con muy pobres desarrollos.⁴⁹

En 1905 la administración pública sufre una de sus principales transformaciones que incidiría directamente en la administración interna. Se creaba una dependencia que centralizaba toda la administración de la vida

intelectual: la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes que sustituía a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública que queda constituida puramente como Secretaría de Justicia. Debemos anotar que el ramo de bellas artes, fundado alrededor de la Academia de San Carlos, ha sido, y sigue siendo, un cometido histórico principalísimo de la administración interna en México.⁵⁰

Sus funciones son básicamente, las del ramo de instrucción pública de la Secretaría suprimida, a saber, más las adiciones que aquí consignamos:

- 1) Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito y territorios federales
- 2) Escuelas de bellas artes y de artes y oficios; se agregan las escuelas de música y declamación, de agricultura, y de comercio y administración
- 3) Conservatorio de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias
- 4) Instituto Patológico Nacional
- 5) Propiedades literaria y artística, agregándose la dramática
- 6) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 7) Estadística escolar
- 8) Administración de los teatros dependientes del gobierno federal y fomento de los espectáculos públicos

⁴⁸ *Ibid*, p. 88-89.

⁴⁹ Los cambios en la administración interna son perceptibles en una obra usada como libro de texto en 1895: *Derecho administrativo*, de Manuel Cruzado, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murgía, 1895.

⁵⁰ Decreto de mayo 19 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública. Op. cit.*, tomo 5, volumen II, p. 183-184.

9) Fomento de artes y ciencias. Exposiciones de obras y artes, congresos científicos o artísticos.

Se suprimen las funciones de observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, laica y gratuita, y lo relativo a títulos profesionales.

Este arreglo organizativo de la administración interna durante el régimen porfirista, que no es otra cosa que el resultado del desarrollo histórico precedente, se mantuvo sustancialmente hasta 1917 y, como una interesante paradoja que debemos señalar, ésta misma sirvió como base a la organización de la administración pública para Venustiano Carranza en 1913 y Victoriano Huerta en 1914, cuando ambos combatían durante la Revolución iniciada en 1910.

La administración interna durante la etapa armada de la Revolución

Victoriano Huerta adopta plenamente la administración pública porfiriana, invocando la ley de 1891, pero realizando algunas adiciones que conviene analizar, ya que dos de ellas aún tienen eco en nuestros días. Una fue la conversión de la Secretaría de Fomento en Secretaría de Agricultura y Colonización; la otra, la creación de la Secretaría de Industria y Comercio. Huerta aclara que los negocios de las secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Guerra y Marina —que realizan funciones de soberanía—, así como los de las secretarías de Instrucción Pública y Bellas Artes y la de Comunicaciones y Obras Públicas —propias de la administración inter-

na—, eran los mismos consignados en la ley del 13 de mayo de 1891 y la de mayo 16 de 1905. Así pues, no consignaremos aquí las funciones de las dos últimas, ni las de la Secretaría de Hacienda, cuyos negocios sufrieron modificaciones; nos ceñiremos a las dependencias de la administración interna que tuvieron alteraciones.⁵¹

La nueva Secretaría de Industria y Comercio nació de la antigua Secretaría de Fomento, de la cual heredó las siguientes funciones:

- 1) Industria
- 2) Comercio
- 3) Minería
- 4) Propiedad mercantil e industrial
- 5) Privilegios exclusivos; se le agregó además: *marcas de fábricas y patentes, e inventores y perfeccionadores*
- 6) Pesas y medidas
- 7) Operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas
- 8) Observatorios
- 9) Cartografía, viajes y exploraciones científicas
- 10) Estadística general.

Sus competencias agregaron las siguientes actividades:

- 11) Cámaras mercantiles, lonjas y corredores
- 12) Trabajo comercial, minero, industrial o fabril

⁵¹ Decreto que reforma la ley de 13 de mayo de 1891, que distribuye los ramos de la administración pública federal en siete secretarías de Estado. *Ibid*, p. 267-269.

- 13) Estudios, instituciones y congresos relativos al mejoramiento de la condición de los obreros
- 14) Viajes de exploración científica de carácter comercial, industrial o económico-fabril
- 15) Cartografía general.

La nueva Secretaría amplía su ingerencia en las materias de la industria y el comercio, como lo indica su nueva denominación, pero agrega una materia de gran importancia para la administración de la vida social, ya considerada antes por Francisco I. Madero:⁵² el trabajo.

También de la Secretaría de Fomento nació otra dependencia: la Secretaría de Agricultura y Colonización, misma que, de las antiguas funciones de Fomento, heredó la agricultura, la colonización, los terrenos baldíos y las operaciones meteorológicas. Pero su campo de competencia se ensanchó notablemente:

- 1) Tierras
- 2) Aguas
- 3) Bosques
- 4) Ganadería, avicultura y apicultura
- 5) Caza
- 6) Pesca
- 7) Colonización
- 8) Caja de préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura; instituciones

⁵² Decreto de diciembre 18 de 1911, que establece una oficina denominada Departamento del Trabajo; *Ibid*, p. 239. Este nuevo Departamento había sido situado dentro de la Secretaría de Fomento, según idea original de Madero, motivo por el cual el proyecto del gobierno golpista de Huerta no tuvo sino que oficializar lo que era un hecho.

- de crédito rural, salvo las que se relacionen con el crédito público
- 9) Institutos de parasitología y profilaxis
- 10) Observatorios meteorológicos
- 11) Escuelas agrícolas
- 12) Estaciones agrícolas experimentales y viveros de propagación
- 13) Depósitos de guano, fosfatos y nitratos
- 14) Cartografía agrícola
- 15) Estadística agrícola
- 16) Propaganda e información agrícola
- 17) Viajes y exploraciones científicas relacionadas con la agricultura
- 18) Exposiciones de maquinaria e implementos agrícolas, así como de abonos y productos de la agricultura.

Esta desmenuzada relación de funciones muestra las especificidades que estaba exigiendo ya, en este tiempo, la necesidad de una dependencia centralizada dedicada, específicamente, a la agricultura, pues la colonización parece ocupar un segundo lugar.

Por su parte, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió un decreto en 1913 por medio del cual organizaba a la administración pública sujeta a esta fuerza armada.⁵³ En lo general, la organización de la administración pública está calcada de la porfiriana, según leyes de 1891 y 1905, lo que incluye a las dependencias de la administración interna. Por tanto, huelga aquí mencionar las funciones de las secretarías de Instrucción Pública y Bellas Artes, de Fomento, y de Comunicaciones y Obras Pú-

⁵³ Decreto de diciembre 13 de 1913, por el cual se crean ocho secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista. *Ibid*, p. 323-326.

blicas, pues corresponden exactamente a las de 1891 y 1905. Las novedades emanadas de los proyectos administrativos carrancistas las encontraremos en las dos primeras leyes de secretarías de Estado, de abril y diciembre de 1917, que enseguida analizaremos.

Cuarta etapa: 1917-1940

La administración interna en abril de 1917

La Constitución de 1917 trajo grandes novedades, entre otras: la primera *Ley de Secretarías de Estado*, los departamentos administrativos, la supresión de la Secretaría de Justicia. La primera *Ley de Secretarías*, la de abril, fue transitoria y sólo trató de adecuar la administración pública a los complejos tiempos revolucionarios, cuando se gestó la Constitución de 1917. Por consiguiente, conserva mucho del pasado, y al mismo tiempo, incorpora cambios que imperativamente exigían las circunstancias.⁵⁴

Uno de estos cambios era la supresión de la Secretaría de Gobernación, acremente criticada durante los debates del Constituyente, así como por el propio Venustiano Carranza.⁵⁵

⁵⁴ *Ley de Secretarías de Estado* de abril 14 de 1917; *ibid*, p. 327-330.

⁵⁵ La Secretaría de Gobernación fue criticada fuertemente en el Constituyente del 17. El diputado Jara sostuvo que “en tiempos de la dictadura porfiriana y aun en tiempos del señor Madero, la Secretaría de Gobernación fue, más que otra cosa, un lugar de fermentación de bajas pasiones políticas, un lugar donde se desarrollaba la intriga, un lugar donde se urdían las maquinaciones macabras, todas las maquinaciones liberticias que puedan existir... Parece que la Secretaría de Gobernación estaba destinada a urdir todos los daños posibles para el funcionamiento de las instituciones nacionales”. *El Congreso Constituyente de 1917: diario de debates*, México, Instituto Nacional de

Así, recordando épocas pasadas, Gobernación se fusionó a Relaciones Exteriores, creándose, en su lugar, a la nueva Secretaría de Estado.

De las antiguas funciones de la Secretaría de Gobernación, la de Estado sólo conservó las relaciones con el Congreso de la Unión, las relaciones con las entidades federativas, algunos vínculos con el Gobierno del Distrito Federal (nombramientos y renunciaciones del Gobernador) y el *Diario Oficial*. Las amplias tareas de la administración de la salud habían pasado al novísimo Departamento de Salubridad Pública. En este campo, la administración interior había sufrido dos trascendentales modificaciones: la supresión de la Secretaría de Gobernación y el establecimiento de una dependencia exclusiva de la administración de la salud.

Por su parte, el Departamento de Salubridad asume las siguientes actividades:

- 1) Legislación sanitaria de la República
- 2) Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras
- 3) Medidas contra las enfermedades epidémicas y prevención de la propagación de enfermedades contagiosas

Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, edición facsímil. Tomo II, p. 634. Por su parte, Carranza señaló que “la Secretaría de Gobernación ha prestado grandísimos servicios durante el periodo revolucionario... Mas ahora, habiéndosele quitado por la Constitución el ramo de salubridad pública, que debe estar a cargo de un departamento especial, y no debiendo intervenir en los asuntos interiores del Distrito y Territorios, ni en los estados de la Federación, la Secretaría de Gobernación queda enteramente sin función y debe, por lo mismo, desaparecer, con tanta más razón, cuanto que ella si es propia de una República central, es de todo punto antagónica con el sistema federativo adoptado por nuestra Constitución”. *México a través de los informes presidenciales, op. cit.*, tomo V, volumen II, p. 291.

- 4) Preparación de vacunas y sueros preventivos o curativos
- 5) Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas
- 6) Inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a la circulación
- 7) Congresos sanitarios.

La administración de la salud es centralizada y puesta a cargo de una nueva dependencia administrativa, novedosa por su reciente aparición y por la originalidad de su concepción.⁵⁶

La Secretaría de Fomento creada por la Revolución de 1910 será distinta a la formada originalmente en 1853 y aún a la que existía en los tiempos porfirianos, pues, habiéndose creado la Secretaría de Industria y Comercio, más la permanencia de la Secretaría de Comunicaciones, conservaba dos ramas básicas: agricultura y conexos, y colonización

De este modo, las funciones de la Secretaría de Fomento, en abril de 1917, eran las siguientes:

- 1) Colonización, inmigración y fundación de pueblos

⁵⁶ Originalmente, dentro de los debates del Constituyente del 17, se había concebido la idea de crear cuatro departamentos: de Instrucción Pública, de Telégrafos y Correos, del Trabajo y de Salubridad Pública. Con respecto al último, el diputado José Rodríguez hizo una brillante argumentación sobre su importancia. Entre otras ideas, una sintetiza perfectamente su concepción: "la acción del Gobierno sobre la unificación de la higiene se impone, señores, por la necesidad de la regeneración de nuestra raza enferma. Se impone, señores, porque el primero de todos los problemas en la vida es el problema de vivir y el problema de vivir comprende el de vivir el mayor tiempo posible y de la mejor manera posible". *El Congreso Constituyente: 1916-1917: diario de debates, op. cit., p. 614-640 y particularmente la p. 616.*

- 2) Materia agraria, tierras de pueblos, dotación de tierras a los pueblos y fraccionamientos de latifundios
- 3) Terrenos baldíos
- 4) Terrenos nacionales y nacionalizados
- 5) Bosques y productos vegetales de los terrenos nacionales
- 6) Fomento, conservación y explotación de las riquezas forestales en el territorio nacional
- 7) Aguas de jurisdicción federal
- 8) Concesiones y vigilancia para el aprovechamiento de las aguas federales
- 9) Obras de irrigación de tierras y desecación de lagunas
- 10) Caza, pesca y piscicultura
- 11) Agricultura, avicultura y apicultura
- 12) Escuela de Agricultura
- 13) Escuelas prácticas agrícolas
- 14) Establecimientos para la propagación de semillas, plantas forrajeras, industriales y medicinales, árboles frutales y forestales
- 15) Estaciones experimentales
- 16) Cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas y similares
- 17) Estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos
- 18) Explotación y estudio de la fauna y flora de la República
- 19) Trabajos geográficos y geodésicos para el catastro, y formación de la carta de la República
- 20) Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, florestales y forestales
- 21) Observatorios astronómicos y meteorológicos
- 22) Viajes y exploraciones científicas
- 23) Censo

- 24) Estadística general
- 25) Gran registro de la propiedad.

La naturaleza misma de la Secretaría de Fomento se explica a través de la Revolución de 1910, porque buena parte de los intereses de la lucha se encuentra en la tierra y todo lo que ésta implica: reforma agraria, fraccionamiento de latifundios, repartición de tierra, colonización y formación de nuevos poblados, uso del agua federal, irrigación, extensión agrícola, dominio estatal del suelo y múltiples asuntos más. La Secretaría de Fomento tenía, pues, un nuevo carácter, el de reivindicador de las grandes causas de la Revolución de 1910.

Por cuanto la Secretaría de Comunicaciones, no tenía ya el ramo de Obras Públicas y se circunscribía a la materia de su denominación, pero desde todos aquellos ángulos que el progreso tecnológico de entonces posibilitaba:

- 1) Costas, puertos y vías navegables
- 2) Ferrocarriles
- 3) Puentes, calzadas y canales construidos por concesión federal o a expensas de la federación
- 4) Caminos carreteros nacionales
- 5) Obras de los puertos
- 6) Faros
- 7) Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato costeados por la federación
- 8) Monumentos arqueológicos e históricos
- 9) Conserjerías y obras en el Palacio Nacional y en el de Chapultepec
- 10) Marina mercante
- 11) Construcción del Teatro Nacional y del Palacio Legislativo
- 12) Límites de la República

- 13) Límites de los estados
- 14) Correos: correos interiores
- 15) Unión Postal Universal
- 16) Subvenciones a vapores y ferrocarriles para verificar transporte de correspondencia
- 17) Giros postales en el interior de la República
- 18) Giros postales internacionales
- 19) Telégrafos: telégrafos federales
- 20) Concesiones para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares, y vigilancia sobre ellas; vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles
- 21) Radiotelegrafía
- 22) Concesiones para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas
- 23) Correspondencia con otras naciones para intercambio de mensajes y señales en las estaciones inalámbricas
- 24) Cables
- 25) Contratos con compañías telegráficas y cablegráficas internacionales
- 26) Giros telegráficos.

La formación de la Secretaría de Comunicaciones significaba, desde 1824, el paso más específico y especializado dentro de la administración interna, merced al influjo del progreso tecnológico del país en esta materia.

La Secretaría de Industria y Comercio fue modelada, básicamente, sobre la precedente, formada por Victoriano Huerta, según se podrá constatar enseguida:

- 1) Comercio
- 2) Industrias en general
- 3) Cámaras y asociaciones industriales y comerciales

- 4) Enseñanza y propaganda industrial
- 5) Estudios y exploraciones geológicas
- 6) Minería
- 7) Concesiones y explotaciones mineras
- 8) Petróleo y combustibles minerales
- 9) Concesiones y explotaciones petroleras
- 10) Propiedad mercantil e industrial
- 11) Privilegios exclusivos
- 12) Trabajo
- 13) Asociaciones obreras
- 14) Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras
- 15) Emigración
- 16) Sociedades anónimas
- 17) Sociedades de seguros
- 18) Lonjas y corredores
- 19) Exposiciones nacionales e internacionales
- 20) Estadística comercial, fabril y minera
- 21) Dirección General de Pesas y Medidas.

Tal como se puede apreciar, varias funciones de la antigua Secretaría de Industria y Comercio huertista están presentes en la equivalente, formada por la Revolución: industria, comercio, minería, propiedad mercantil e industrial, cámaras mercantiles, lonjas y corredores, trabajo y asociaciones obreras, más otras actividades que se remontan a la antigua Secretaría de Fomento. Hay novedades que conviene resaltar, como la creación de la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, nacida del antiguo Departamento del Trabajo maderista, y la incorporación de las sociedades anónimas y las de seguros.

Finalmente, el Departamento Universitario y de Bellas Artes, sucedáneo de la extinta Secretaría de Instrucción Pública porfiriana, conservó las funciones generales de ésta, si

bien algunas desaparecieron u otras más se agregaron:

- 1) Escuelas dependientes de la Universidad Nacional y demás establecimientos docentes o de investigación científica que se creen en lo sucesivo
- 2) Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas
- 3) Propiedades literaria, artística y dramática
- 4) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 5) Fomento de artes y ciencias
- 6) Exposiciones de obras y artes
- 7) Congresos científicos o artísticos
- 8) Extensión universitaria.

La mayor parte de sus competencias proceden de la antigua Secretaría de Instrucción Pública: escuelas de Bellas Artes, de Música y Declamación, a las que se agregan las de Artes Gráficas y la de Archiveros y Bibliotecas, que sustituyen a la de Comercio y Administración; las propiedades literaria, artística y dramática; las bibliotecas, museos y antigüedades nacionales, así como el fomento de artes y ciencias; las exposiciones de obras y artes, y los congresos científicos o artísticos. Todas materias antaño a cargo de la suprimida Secretaría mencionada. La gran novedad es la incorporación de la Universidad Nacional, con todas sus dependencias, más la extensión universitaria.

La administración interna en diciembre de 1917

Son varios los cambios en la administración interna en diciembre de 1917.⁵⁷ Uno, muy importante, es la resurrección de la Secretaría de Gobernación (y la de Relaciones Exteriores); otros, el agregado de la materia del trabajo a la denominación de la Secretaría de Industria y Comercio, y el de Agricultura a la de Fomento. Comencemos con ésta:

Secretaría de Agricultura y Fomento:

- 1) Colonización, inmigración y fundación de pueblos
- 2) Materia agraria, tierras de pueblos, dotación de tierras a los pueblos y fraccionamiento de latifundios
- 3) Terrenos baldíos
- 4) Terrenos nacionales y nacionalizados
- 5) Bosques y productos vegetales de los terrenos nacionales
- 6) Fomento, conservación y explotación de las riquezas forestales en el territorio nacional
- 7) Aguas de jurisdicción federal
- 8) Concesiones y vigilancia para el aprovechamiento de las aguas federales
- 9) Obras de irrigación de tierras y desecación de lagunas. *Inspección de las obras para fuerza motriz durante construcción*
- 10) Caza, pesca y piscicultura
- 11) Agricultura, avicultura y apicultura
- 12) Escuela de Agricultura y *Escuela Veterinaria*

- 13) Escuelas prácticas agrícolas
- 14) Establecimientos para la propagación de semillas, plantas forrajeras, industriales y medicinales, árboles frutales y forestales
- 15) Estaciones experimentales
- 16) Cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas y similares
- 17) Estudios geográficos, metereológicos y astronómicos
- 18) Explotación y estudio de la fauna y flora de la República
- 19) Trabajos geográficos y geodésicos para el catastro y formación de la carta de la República
- 20) Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, florestales y forestales, *Estudios y exploraciones de la flora y fauna de la República*
- 21) Observatorios astronómicos y metereológicos
- 22) Viajes y exploraciones científicas
- 23) Censo
- 24) Estadística general
- 25) Gran registro de la propiedad

Dirección Etnográfica:

Estudio de las razas aborígenes

Exploraciones arqueológicas

Conservación de monumentos arqueológicos

Límites de la República y de los Estados

Crédito rural

Plagas de los campos y policía sanitaria rural

Congresos agrícolas

Exposiciones agrícolas permanentes

Dirección de Estudios Biológicos

Museos de Historia Natural.

⁵⁷ *Ley de Secretarías de Estado* de diciembre 31 de 1917, México a través de los informes presidenciales: la administración pública. *Ibid.*, tomo 5, volumen II, p. 417-423.

Las materias agregadas (en cursivas) son importantes, comenzando por la formación de dos nuevas direcciones generales, una Etnográfica, otra de Estudios Biológicos, además de la incorporación de los museos de historia natural. Se asume la tradicional materia de las antigüedades —año a cargo de la Secretaría de Comunicaciones—, ahora con la denominación de monumentos arqueológicos, y se extienden aún más las diversas materias agrícolas.

La Secretaría de Comunicaciones, ahora nuevamente de Obras Públicas, como en los tiempos porfirianos, asume esta materia y conserva sus múltiples ramos relativos a las comunicaciones. Como ya se mencionó, la materia arqueológica pasó a la Secretaría de Agricultura y Fomento. Las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas son las siguientes:

- 1) Costas, puertos y vías navegables
- 2) Ferrocarriles
- 3) Puentes, calzadas y canales construidos por concesión federal o a expensas de la federación
- 4) Caminos carreteros nacionales
- 5) Obras de los puertos
- 6) Faros
- 7) Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato costeados por la federación
- 8) *Vías navegables*
- 9) Monumentos arqueológicos e históricos
- 10) Conserjerías y obras en el Palacio Nacional y en el de Chapultepec
- 11) Marina mercante
- 12) Construcción del Teatro Nacional y Palacio Legislativo
- 13) Límites de la República

- 14) Límites de los estados
- 15) Correos: correos interiores
- 16) Unión Postal Universal
- 17) Subvenciones a vapores y ferrocarriles para verificar transporte de correspondencia
- 18) Giros postales en el interior de la República
- 19) Giros postales internacionales
- 20) Telégrafos: telégrafos y teléfonos federales
- 21) Concesiones para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares, y vigilancia sobre ellas, vigilancia de líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles
- 22) Radiotelegrafía y radiotelefonía
- 23) Concesiones para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas
- 24) Correspondencia con otras naciones para intercambio de mensajes y señales en las estaciones inalámbricas
- 25) Cables
- 26) Contratos con compañías telegráficas y cablegráficas internacionales
- 27) Giros telegráficos.

Las funciones de esta Secretaría tienden a abarcar cabalmente las materias que le incumben, pero al mismo tiempo existe la propensión a especializar y precisar cada actividad.

La Secretaría de Industria y Comercio, como la precedente, aparece muy claramente definida por las materias que le incumben. Unas fueron establecidas en abril del 17 y aún antes, y constituyen la acumulación de la herencia histórica que se remonta al antiguo Ministerio de Fomento:

- 1) Comercio

- 2) Industria en general. *con excepción de las de carácter agrícola*
- 3) Cámaras y asociaciones industriales y comerciales
- 4) Enseñanza y propaganda industrial
- 5) Estudios y exploraciones geológicas
- 6) Minería
- 7) Concesiones y explotaciones mineras
- 8) Petróleo y combustibles minerales
- 9) Concesiones y explotaciones petroleras
- 10) Propiedad mercantil e industrial
- 11) Privilegios exclusivos
- 12) Sociedades de seguros
- 13) Lonjas y corredores
- 14) Exposiciones nacionales e internacionales
- 15) Estadística comercial, fabril y minera.

Otras son de nuevo cuño y nacieron en diciembre:

Concesiones para la explotación de guano; nitratos, potasa y demás fertilizantes
 Huelgas
 Cámaras y asociaciones obreras
 Instituto Geológico
 Escuela Superior de Comercio y Administración
 Inspección de subsistencias.

Desaparece la materia del trabajo, asociaciones obreras y lo relativo a la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, y la Dirección General de Pesas y Medidas, así como emigración y las sociedades anónimas. Cambios y continuidad se enlazan en la breve vida de la Secretaría de Industria y Trabajo.

El Departamento Universitario y de Bellas Artes permaneció tal cual, y sólo se precisa-

ron las escuelas universitarias bajo su administración, más la de Estomatología y la Dirección General de Bellas Artes. Sus funciones eran:

- 1) Escuelas dependientes de la Universidad Nacional: *Escuela de Jurisprudencia, Escuela de Medicina, Escuela de Ingenieros, Facultad de Ciencias Químicas*, y demás establecimientos docentes o de investigación científica que se creen en lo sucesivo
Dirección General de Bellas Artes
- 2) Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas
- 3) Propiedades literaria, artística y dramática
- 4) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 5) Fomento de artes y ciencias
- 6) Exposiciones de obras de arte
- 7) Congresos científicos o artísticos
- 8) Extensión universitaria
Escuela de Estomatología.

Como la Secretaría precedente, el Departamento Universitario y de Bellas Artes también condensa en sus actividades la continuidad y el cambio, el pasado y el presente, proceso de con-fusión en el que se recuerda a la antigua Secretaría de Instrucción Pública.

El Departamento de Salubridad Pública no tuvo cambios, salvo la agregación del combate al alcoholismo; así, sus responsabilidades continuaron como antaño:

- 1) Legislación sanitaria de la República
- 2) Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras

- 3) Medidas contra las enfermedades epidémicas y prevención de la propagación de enfermedades contagiosas
- 4) Preparación de vacunas y sueros preventivos o curativos
- 5) Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas
- 6) Inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a la circulación
- 7) Congresos sanitarios
Medidas contra el alcoholismo.

Finalmente, la resucitada Secretaría de Gobernación, a pesar de los argumentos que la hicieron desaparecer en abril, renace en diciembre del 17 y, precisamente, sobre el patrón histórico que le dio vida. Por tanto, recupera funciones tradicionales, más aquellas otras que le da la nueva *Ley de Secretarías*; las primeras son las siguientes:

- 1) Nombramientos y renunciaciones de los secretarios del Despacho, de los directores de los departamentos y de los gobernadores del Distrito y Territorios federales
- 2) Medidas administrativas para la observancia de la Constitución
- 3) Reformas constitucionales
- 4) Elecciones generales
- 5) Relaciones con el Congreso de la Unión
- 6) Derechos del hombre y del ciudadano
- 7) Relaciones con los estados
- 8) *Diario Oficial*

Las nuevas funciones son éstas:

Legalización de firmas de funcionarios federales y gobernadores

Decretos, leyes orgánicas y códigos federales
Códigos para el Distrito y territorios federales

Expropiación por causa de utilidad pública
Reos federales, amnistías, indultos, conmutación de penas por delitos del orden federal

Colonias penales para reos federales

Beneficencia privada

Relaciones con los montes de piedad

Migración

Archivo General

Boletín Judicial.

Tanto la *Ley de Secretarías* de abril, como la de diciembre de 1917, que recogieron en su contenido los progresos previos de la administración interna en México, han sido el esquema básico de desarrollo hasta la época de Cárdenas, así como hasta nuestros días. Por consiguiente, omitiremos hacer una relación exhaustiva de los cometidos de cada secretaría o departamento, conformándonos con referirnos sólo a los cambios ocurridos en sus competencias.

La administración interna de Carranza a Cárdenas

La *Ley de Secretarías de Estado* de diciembre de 1917 estuvo vigente hasta 1934 y básicamente permaneció intacta, a excepción de dos notables cambios: el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1921, sustituyendo al Departamento Universitario y de Bellas Artes, y el del Departamento de Estadística en 1923, ambos durante el gobierno de Alvaro Obregón.

El campo de trabajo de la Secretaría de Educación Pública comprendía:

- 1) Escuelas dependientes de la Universidad Nacional: *Escuela de Jurisprudencia, Escuela de Medicina, Escuela de Ingenieros, Facultad de Ciencias Químicas y demás establecimientos docentes o de investigación científica que se creen en lo sucesivo Dirección General de Bellas Artes*
- 2) Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas
- 3) Propiedades literaria, artística y dramática
- 4) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 5) Fomento de artes y ciencias
- 6) Exposiciones de obras de arte
- 7) Congresos científicos o artísticos
- 8) Extensión universitaria
Escuela de Estomatología.

La Secretaría de Educación Pública básicamente mantiene las funciones del Departamento Universitario, pero ampliadas y acrecentadas con nuevos cometidos. Ahora se precisan las diversas instituciones de la administración de la vida intelectual que dependen de ella: la Universidad Nacional, la Escuela Nacional de Comercio y Administración, el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, el Conservatorio de Música, la Academia Nacional de Bellas Artes, Museos de Arte e Historia, y los Conservatorios de Música. También se relacionan sus departamentos: Escolar, de Educación y Cultura para la Raza Indígena, y de Bellas Artes. Del antiguo Departamento Universitario conserva la exten-

sión universitaria y el fomento del arte, las exposiciones artísticas y las ciencias, pero se adiciona la divulgación cultural por medio de conferencias, teatro, conciertos y música. Le toca también la inspección de los monumentos artísticos e históricos y el fomento del teatro. La gran novedad es que la nueva Secretaría se encarga directamente de la educación primaria y normal, así como los jardines de niños y las secundarias en el Distrito y Territorios federales. En contraste con la antigua Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes, que sólo tenía ingerencia en el Distrito y Territorios federales, la nueva Secretaría tiene cobertura nacional.⁵⁸

La otra novedad fue el importante Departamento de la Estadística Nacional,⁵⁹ cuyas funciones eran éstas:

- 1) Formar la estadística nacional
- 2) Elaborar censos y aprovechar los datos catastrales como elementos de la estadística
- 3) Elaborar el censo de la Nación
- 4) Compilar datos sobre propiedad urbana, rústica y minera
- 5) Elaborar el censo agrícola
- 6) Elaborar el censo industrial
- 7) Movimiento migratorio del país
- 8) Movimiento obrero
- 9) Compilar datos sobre: territorio, población, agricultura, minería, industria, agricultura, comercio, instituciones de crédito, comu-

⁵⁸ Decreto de octubre 3 de 1921, que establece a la Secretaría de Educación Pública. *Ibid*, tomo 5, volumen III, p. 83-84.

⁵⁹ Decreto de enero 8 de 1923, que crea el Departamento de la Estadística Nacional. *Ibid*, p. 85-93.

nicaciones, instrucción, vida moral y vida social.⁶⁰

La tercera *Ley de Secretarías* aparece en 1934; ahí siguen plasmadas las conocidas instituciones centralizadas de la administración interna: las secretarías de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas, la de Educación Pública y la de la Economía Nacional, que sustituye a la de Industria y Comercio, así como el Departamento de Salubridad Pública. Pero hay dos nuevas instituciones: los departamentos del Trabajo y el Agrario, el primero nacido de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, el segundo de la de Agricultura y Fomento.⁶¹

Tal como lo hemos apreciado a lo largo de esta exposición, los cambios producidos por el movimiento revolucionario dieron como resultado la formación de un nuevo tipo de

sociedad: industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en fortalecer. El crecimiento, diversificación y ampliación de las esferas de vida de la sociedad civil, en buena parte por efecto de la actividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnánimamente su actividad y con ello su organismo. Todo lo anterior produjo la creación, entre 1917 y 1940, de múltiples instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas del México contemporáneo. Además de las leyes de secretarías de 1917 y de 1834, que ya mencionamos, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se expidieron otras dos: en 1935 y 1939, una al principio y otra al final de su gobierno.

La ley de 1935 conserva básicamente la organización de la administración interna y de sus instituciones centralizadas: secretarías de la Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Educación Pública, así como los departamentos Agrario, de Salubridad Pública y el del Trabajo. La esfera de acción del Estado crece extraordinariamente y con ella se ensancha, como nunca antes, la administración interna, creándose nuevos departamentos: Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas y de Educación Física.⁶²

En 1917 comenzaba a perfirlarse la administración de la vida personal, al paso que el régimen capitalista de producción no soslayaba, como una de sus bases, al individualismo. Por su parte, el Estado originalmente circuns-

⁶⁰ En 1929 apareció un libro en el que se representa, didácticamente, la situación de la administración interna en esta época: Nicéforo Guerrero, *Apuntes de derecho administrativo* (Guanajuato, Talleres "Agencia de Música"). En la obra se tocan las siguientes materias de la administración interna de México: población, *Ley de Inmigración*, subsistencias públicas, policía sanitaria, Código Civil Sanitario del Estado de Guanajuato, prisiones; estado de las personas, educación, cultos, espectáculos públicos y estado civil de las personas; derechos civiles y políticos, libertad de imprenta, cargas públicas y personas morales; la propiedad en México; terrenos baldíos, minas, *Ley de Industrias Mineras*, reglamento de policía minera, *Ley del Petróleo*, aguas, montes, ganadería, propiedad literaria, dramática y artística, servidumbres públicas, expropiación, obras públicas y contratos administrativos, caminos, ferrocarriles, comunicaciones eléctricas, correos y la moralidad. El libro, utilizado como texto por los estudiantes guanajuatenses, constituye un compendio rico y abundante de la administración interna, en sus tres grandes ramas, cuando finalizaba la década de los años veinte.

⁶¹ *Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal*, de abril 6 de 1934. *Ibid*, tomo 5, volumen IV, p. 89-99.

⁶² *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre 31 de 1935. *Ibid*, p. 201-213.

cribía su actividad concerniente a la población, al aspecto meramente migratorio; pero en 1934 la administración de la vida física individual tendió a desenvolverse en aspectos demográficos, de colonización y de condición civil de los habitantes del país. El Estado asumió plenamente, por medio de la Secretaría de Gobernación, la administración de la migración, la repatriación, la administración interna de la población, los aspectos migratorios de la colonización y lo relativo a la naturalización. La actividad estatal en materia demográfica se amplió a la colonización en 1935, cuando la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Agricultura y Fomento compartieron esta materia, y la primera fue facultada para intervenir en asuntos relativos al turismo.

Por cuanto a la administración de la salud pública, y específicamente a la salubridad, debemos recordar que en 1917 fue establecido el Departamento de Salubridad Pública para encargarse de todo lo incumbente a esta materia. La importancia de esta dependencia fue patente, por lo que en 1934 se ampliaron sus competencias a la higiene industrial, el combate a los vicios sociales que merman la salud, la preservación de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad, la higiene en general en la República y los institutos responsables del cuidado de la higiene. El Estado revolucionario entonces, con un ánimo francamente activo —o intervencionista, según algunas doctrinas económicas—, no dejaba de hacer sentir su presencia ahí donde sabía que estaba el interés público. Así, ocurrió que en 1935, el Departamento de Salubridad Pública tomó cartas en la higiene ve-

terinaria, cuando ésta tenía relación con la salud humana a través de los alimentos.⁶³

En 1934 el Departamento del Trabajo fue facultado para intervenir en la materia sanitaria, particularmente en lo relativo en la higiene industrial. En junio de 1937 fue establecido el Departamento de Asistencia Social Infantil,⁶⁴ al cual también se le encomendaron tareas sanitarias, particularmente referentes a la higiene prenupcial, prenatal y posnatal, tanto de la madre como del infante, así como la higiene infantil y pre-escolar. Una vez que fue creada la Secretaría de Asistencia Pública en diciembre de este mismo año, las funciones sanitarias del desaparecido Departamento de Asistencia Social Infantil pasaron a ésta.⁶⁵

La administración de la vida intelectual tuvo un gran desarrollo durante la etapa revolucionaria. Bastaría con que señaláramos la creación de la Secretaría de Educación Pública. Pero vale la pena que nos extendamos algo

⁶³ De los tres departamentos administrativos creados en abril de 1917: Judicial, Universitario y de Salubridad Pública, es decir, de los tres departamentos primigenios, sólo el último sobrevivió a todos los cambios, hasta fusionarse con la Secretaría de Asistencia para formar con ella la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud. Su vida fue larga, pues abarcó de 1917 a 1940, es decir, fue el departamento administrativo más longevo. Hay dos interesantes testimonios de sus labores: el primero es un documento en forma de memoria, titulado *El Departamento de Salubridad Pública de México*, editado por el propio Departamento en 1930. El otro testimonio es el libro *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*, de José Mijares Palencia (México, sin editorial, 1936), cuyo capítulo XII está dedicado al examen del Departamento de Salubridad Pública.

⁶⁴ Decreto de junio 30 de 1937, que adiciona la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil. *Ibid.*, 239-243.

⁶⁵ Decreto de diciembre 31 de 1937, que modifica la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando la Secretaría de Asistencia Pública. *Ibid.*, p. 355-357.

más, hablando de la actividad administrativa de la propia Secretaría desde 1921, cuando le tocaba el cuidado de los asuntos relativos a la Universidad Nacional, la extensión universitaria, las bibliotecas y la educación de los indígenas. En 1934 sus ramos se extendieron a la educación pre-escolar, primaria, secundaria, normal, técnica, superior, física y artística, e inclusive la educación que se ejercía por medio de la beneficencia privada. En colaboración con la Secretaría de Agricultura y Fomento, también atendía la educación agrícola. Asimismo, tenía la dirección técnica de todas las escuelas dependientes del Estado, a excepción de aquellas otras conducidas por otras dependencias federales.

Por su parte, el Departamento de Asistencia Social Infantil fue facultado para encargarse de la educación urbana, semi-urbana y rural, de niños hasta de seis años de edad, facultad que comprendía a toda la República. Desde 1935 la educación física había sido la tarea del Departamento de Educación Física, el cual, al desaparecer en 1939, cedió sus funciones a la Secretaría de Educación Pública. Del mismo modo, una vez que fue constituida la Secretaría de Asistencia Pública, ésta se hizo cargo de las funciones educativas encomendadas al extinto Departamento de Asistencia Social Infantil.

Con relación a la vida cultural, tan cuidada por los gobiernos revolucionarios desde los tiempos de Carranza, ésta tendió a concentrarse en la Secretaría de Educación Pública, a la que tocaba el cuidado del patrimonio arqueológico, artístico y cultural, así como el teatro, las bellas artes y la música. Estas materias

fueron conservadas por esta Secretaría hasta 1940.

Los gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en dar satisfacción a las demandas de las clases populares, pues éstas habían sido en buena medida el origen de la propia Revolución. En este sentido, en contraste con la administración de la vida personal, los gobiernos revolucionarios se preocuparon por desenvolver la vida de las clases populares como clases, es decir, en colectividad, con independencia de la individualidad de sus integrantes. Ello dio origen a variadas prácticas administrativas y, por ende, al nacimiento de diversas instituciones, encaminadas a la finalidad mencionada.

Debemos apuntar que una de estas prácticas administrativas consistió en la administración del bienestar social y la administración asistencial. En 1917 no se consideró, ni en abril ni en diciembre, a la administración del bienestar social. Esta nace, de hecho y de derecho, en 1934, cuando el Departamento del Trabajo —creado en 1932— es facultado para atender tres importantísimas materias: la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial, materias que conservó hasta 1940. Por su parte, la materia del trabajo tuvo también un desarrollo importante. Como lo hemos observado páginas atrás, la materia laboral inspiró la creación de un Departamento del Trabajo en la época de Madero y, en 1917, esta materia era un ramo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, particularmente en lo relativo a huelgas y registro de asociaciones obreras. Con el nacimiento del Departamento del Trabajo, en 1934, este fue facultado para atender, además

de los asuntos mencionados, los contratos de trabajo, prevención de conflictos obrero-patronales, mediación en conflictos declarados y encargo de los tribunales de conciliación. En 1935 se le asignó la aplicación de la *Ley Federal del Trabajo*, así como el registro de las asociaciones patronales, tareas que conservó hasta 1940.

Otro campo de la administración de la vida social, a saber, el de la administración asistencial, que se refiere al cuidado de ciertos aspectos de la condición de clase de las clases populares, también atrajo el cuidado de los gobiernos de la Revolución. Estos aspectos son la asistencia social, la asistencia pública y la readaptación social. La línea divisoria entre la asistencia social y la asistencia pública parece borrosa, pero no lo es tanto, pues la segunda dedica sus empeños a atender a los desvalidos en general, en tanto que la primera se ocupa en atender a grupos especiales de la sociedad. Tal es el caso del Departamento de Asistencia Social Infantil, cuyas tareas se encaminaban a la administración de clínicas prenupciales, prenatales y maternas, las casas de cuna, hogares infantiles y jardines de niños, a proporcionar provisiones de leche, a administrar casas para niños e internados de infantes bajo la tutela del Estado, y finalmente, a la previsión social de niños hasta de seis años de edad. Estas funciones pasaron, en lo general, a la Secretaría de Asistencia Pública, en la cual se fusionaron ambos tipos de asistencia.

La asistencia pública es materia que entraña el cuidado de los menesterosos y necesitados, provenientes de las clases populares, y que con motivo de la aceleración de los procesos

industriales de la sociedad mexicana se hizo más amplia, al intensificarse la pauperización. Tradicionalmente la asistencia pública había sido tarea de los gobiernos locales, por lo que en 1939 la Secretaría de Asistencia Pública atendía al Distrito y los territorios federales, aunque mantenía una relación de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. Esta Secretaría tenía a su cargo la organización, vigilancia y control de los establecimientos de la beneficencia privada. Asimismo, sostenía y administraba hospitales, dispensarios y consultorios de asistencia pública, así como escuelas, colegios, internados casas/taller y centros educativos de asistencia pública, asilos, casas para ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros asistenciales para niños, establecimientos de readaptación profesional y social, y de terapia social. Se dedicaba, en suma, a la atención de la mendicidad, la miseria y el desempleo.

Finalmente, la readaptación social había sido considerada una materia estatal importante desde 1917, cuando a la Secretaría de Gobernación se le encomendó la custodia de los reos federales y lo relativo a los indultos y las amnistías. En 1934 se incrementaron sus tareas significativamente, pues se le encomendó la defensa y la prevención social de la delincuencia, los tribunales para menores en el Distrito Federal, las escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales en el Distrito y territorios federales. También se encargó de las colonias penales y de la dirección técnica de la penitenciaría del Distrito Federal. Estas actividades no variaron mayormente, hasta 1940.

La administración de la vida económica,

finalmente, fue para los gobiernos de la Revolución una de las preocupaciones que más atrajo su atención. Durante el periodo aquí estudiado existió un equilibrio en la política económica con respecto al campo y la ciudad, pero con la tendencia a favorecer la industrialización en ambos. El moderno poder económico del Estado se forjó en esta época, pues la moneda, el petróleo, la electricidad, la banca de fomento, los ferrocarriles, la industria "paraestatal" y otros aspectos principalísimos de la economía, pasaron al dominio del Estado, que se amparó en su secular tradición intervencionista, sintetizada en el artículo 27 constitucional. A partir del célebre Ministerio de Fomento, nacido en 1853, y que concentró la actividad económica del Estado, hasta los tiempos de Porfirio Díaz, el Estado mexicano no ha dejado de estar presente hasta en los más recónditos procesos de la vida económica. Ello provocó el nacimiento de dependencias. Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento, de la Economía Nacional y otras más, que junto con una variedad de entidades económicas autónomas, han forjado el poderío económico del Estado.

Uno de los especímenes administrativos más interesantes de la vida económica fue, sin duda, el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, constituido como tal en 1937. La nueva institución vino a engrosar una amplia lista de departamentos administrativos, a saber: del Trabajo, Agrario, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física, Prensa y Publicidad, Asistencia Social Infantil y Ferrocarriles Nacionales de México, todo ellos, salvo el de Prensa y Publicidad, propios de la administración

interna.⁶⁶ Las funciones del nuevo Departamento eran los ferrocarriles en sí, la política ferrocarrilera, la legislación del ramo, concesiones sobre la materia, administración ferrocarrilera, construcción de vías, líneas férreas de empresas semioficiales, líneas férreas de particulares en su aspecto de servicio público y todas las materias ferrocarrileras antes a cargo de la Secretaría de Comunicaciones.⁶⁷

La política económica del Estado, sin embargo, aunque lo ha llevado a obtener un poderío significativo, ha tenido como finalidad desarrollar un proyecto de capitalismo industrial en gran escala, proyecto en que los gobiernos de la Revolución se comprometieron intensamente. Ciertamente, el proyecto capitalista de los regímenes revolucionarios siguió vías bien distintas a los modelos clásico, pues la industrialización fue dirigida por el Estado, en tanto que los capitalistas trabajaron bajo su protección. No obstante, se ensayaron otros métodos de producción económica, tales como las empresas obreras, las cooperativas y la producción ejidal, intentándose con ello diversificar las vías de acceso al capitalismo moderno. El resultado, hasta 1940, fue que el Estado se fortaleció extraordinariamente adquiriendo características que

⁶⁶ La obra de Mijares Palencia, antes citada, constituye uno de los mejores testimonios de la administración pública en la época de Cárdenas, obra en la cual, además de examinar a las secretarías de Gobernación, Economía Nacional, Agricultura, y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, y Educación Pública, estudia los siguientes departamentos: Agrario, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física y el mencionado de Salubridad Pública.

⁶⁷ Decreto de junio 30 de 1937, que adiciona la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México. *Ibid*, p. 297-99.

algunos politólogos denominaron como capitalismo de Estado, en tanto que otros lo identificaron como bonapartismo y otros más como cesarismo moderno. Una paradoja se dio, a final de cuentas, pues la clase propietaria de los medios de producción demanda ahora un lugar más cómodo en la vida económica y un recogimiento de la actividad estatal en la vida productiva, el comercio y las finanzas. Ello dio paso, entre otros factores, a los gobiernos "moderados" de Avila Camacho y sus sucesores, que se empeñaron entonces en establecer una estrategia de capitalismo clásico en la cual la empresa privada tendría el papel fundamental. Terminaba así la era de los gobiernos revolucionarios y comenzaba la etapa actual, la era de la posrevolución.

Un año antes de dejar el poder, en 1939, Lázaro Cárdenas expidió la quinta *Ley de Secretarías de Estado*, muy similar a la de 1935, pero organizativamente comprimida en el renglón de los departamentos administrativos, entre los cuales habían desaparecido dos relativos a la administración interna: Educación Física, y el Forestal y de Caza y Pesca. La contracción organizativa de la administración centralizada obedeció a imperativos de ahorro federal. Sin embargo, había quedado un valioso legado de acción del Estado en esos campos importantes de la vida civil.⁶⁸

⁶⁸ *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre 30 de 1939; *Ibid*, p. 303-316. Una obra posterior al periodo administrativo cardenista, pinta adecuadamente a las instituciones de esta etapa, en especial a las secretarías, según la ley antes citada, que son examinadas con gran detenimiento. Nos referimos al libro de Lucio Mendieta y Núñez: *La administración pública en México*. (México, UNAM, 1942). Ver especialmente el capítulo III, donde don Lucio hace el examen de cada secretaría de Estado, precedido o sucedido de interesantes comentarios.

Quinta etapa: 1940-1976

En el largo periodo que va de 1940 a 1976, la administración centralizada se ha regido por dos leyes de Secretarías: 1946 y 1958. Las dos disposiciones fueron reformadas y con ello transformada la administración interna. La organización de la administración interna en 1946⁶⁹ era muy similar a la heredada por Cárdenas, pues subsistían las tradicionales secretarías y departamentos que se remontan al periodo cardenista: Secretaría de Economía (ya no Nacional), Agricultura y Ganadería (se abolía la denominación de fomento, de tan honda raíz histórica), Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social, así como el Departamento Agrario.⁷⁰

⁶⁹ *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, de diciembre 21 de 1946. Esta disposición fue acompañada, en enero 2 de 1947, por el *Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, el cual precisa las competencias de cada una de las dependencias centralizadas. *Ibid*, p. 587-603.

⁷⁰ Dentro del marco histórico de la *Ley de Secretarías*, se encuentra el libro de Roberto Chellet Osante, aunque fue publicado una década después. La obra se titula: *Organización administrativa y política de la República Mexicana* (México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1955). En ella se examinan las secretarías de la administración interna de entonces: Gobernación, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Economía, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, y Recursos Hidráulicos; así como el Departamento Agrario. En este año también apareció la obra de Wendell Karl Gordon Schaeffer: "La administración pública mexicana" (*Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen VII, número 1, 1955), donde hay referencias generales sobre la administración interna. Un poco posterior es el libro de William Tucker: *The mexican government today* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1957), cuyo examen de la administración interna comprende las obras y los servicios públicos (comunicaciones, electrificación, petróleo y obras públicas), agricultura y servicios sociales (trabajo, seguridad social, salud y bienestar, y educación).

En 1958 se expidió la séptima *Ley de Secretarías de Estado* y con ella llegan cambios en el seno de la administración interna. Permanecen dependencias tradicionales, como las secretarías de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social. Pero hay nuevas instituciones: la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se divide en dos: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y Secretaría de Obras Públicas, en tanto que el Departamento Agrario se convierte en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Finalmente, fue creado el Departamento de Turismo.⁷¹

Durante el periodo posrevolucionario se consolida la ampliación de la actividad del Estado y, por tanto, su organismo; aunque ciertamente la administración de la vida personal tendió a adquirir más importancia que la administración de la vida social. Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que la administración de la vida personal continúa manteniendo una fuerte proyección colectiva, lo que provoca que el Estado siga a cargo de importantes responsabilidades relativas a la población, la salud, la educación y la cultura. No debemos olvidar que el poder del Estado mexicano descansa, en buena medida, en su alianza con las clases populares y que, por tanto, tiene que satisfacer al menos los intereses esenciales de las mismas. Pero el poderío de la burguesía tiende a aumentar, tal como se apreció durante el

gobierno de Luis Echeverría, cuando los capitalistas regiomontanos se enfrentaron al gobierno y, recientemente, en Chihuahua y Sinaloa, lo han hecho contra la presente administración. En todo caso, el individualismo burgués prepondera en poder y presencia, en un país donde la vida social no ha perdido todavía gran parte de su vigor.

La administración de la vida personal

Dentro de la administración de la vida física individual, la población ha sido uno de los problemas esenciales del país, pues el desarrollo demográfico se incrementa extraordinariamente, combinando dos factores distintos: la concentración en las grandes ciudades y la dispersión en muchísimas poblaciones de menos de dos mil habitantes. La política poblacional y por tanto la atención de los problemas demográficos sigue adscrita a la Secretaría de Gobernación, en tanto que la colonización también continúa estando en manos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, hasta que en 1958, con la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, esta función le queda atribuida. Otra novedad importante del año mencionado, fue que la materia turística queda asignada a una institución administrativa *ad hoc*: el Departamento de Turismo. Finalmente, en 1976 se acentúa la atención gubernamental sobre los problemas urbanos, estableciendo una secretaría para darles atención: la de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, hoy transformada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Tal como se puede observar, permanece a grandes trazos la tradición establecida por

⁷¹ *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre 24 de 1958. *Ibid*, tomo 5, volumen V, p. 155-173.

los gobiernos revolucionarios en lo referente a la población, aunque se aprecia en el periodo posrevolucionario un proceso de diferenciación y especialización de materias, ya se trate de la colonización, ya lo sea del turismo o alguna otra.

Otra rama de la administración de la vida personal, a saber, la administración de la salud pública, constituye uno de los grandes progresos atribuibles a los gobiernos posrevolucionarios. Durante el periodo de Avila Camacho se constituye la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con la idea de coordinar más adecuadamente las funciones sanitarias y asistenciales, consideradas como responsabilidad principalísima del Estado.⁷² Pero existe una diversificación de ambas funciones, tal como se puede apreciar en lo referente a la higiene industrial, que se adscribe a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la higiene escolar a la Secretaría de Educación Pública, hasta que en el gobierno de López Portillo esta última pasa a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

También la administración de la vida intelectual ha tenido, hasta nuestros días, un enorme desarrollo: la Secretaría de Educación Pública se convierte en la institución más grande de la administración pública mexicana, pues ella ha tenido que atender la educación pre-escolar, primaria, secundaria, bachillerato, superior, especial y normal; dedicar sus esfuerzos a la impartición de educación profesional, técnica, tecnológica, indígena y

agropecuaria, en fin, ser la base y fundamento de la vida intelectual del país.

Administración de la vida social

México es un país donde, por efecto de la Revolución de 1910, la relación entre el Estado y las grandes masas de la población tiene un gran valor histórico. Esto explica por qué, tal como lo hemos sostenido, la relación entre las clases populares —especialmente el proletariado urbano y campesino— es mutuamente dependiente. La organización del Estado mexicano no sólo supone su alianza con estas clases, sino su participación masiva dentro del Partido Revolucionario Institucional, poderoso instrumento de control político del gobierno. Para que el Estado, fuera de toda consideración altruista, mantenga y aun incremente su poder, tiene necesariamente que garantizar las condiciones de vida de elementos fundamentales en que descansa ese poder, es decir, los obreros y los campesinos. He aquí la razón vital de la administración de la vida social y la ampliación de la actividad estatal en la administración del bienestar social y la administración asistencial.

Dentro del marco de la administración del bienestar social, los programas gubernamentales han tendido a la perpetuación de las condiciones materiales propias de las clases populares, particularmente por medio de la seguridad y la previsión sociales, que tienen una proyección directa con los programas de salud y educación. Se ha puesto el acento en la asistencia social y de aquí han nacido instituciones tales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, precedida por la tradición establecida por

⁷² Decreto de octubre 18 de 1943, que reforma la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando la Secretaría de Salubridad y Asistencia. *Ibid.*, p. 523-24.

el Departamento del Trabajo.⁷³ Ciertamente los logros no son plenamente satisfactorios, aunque no se puede dejar de mencionar que al menos existen las instituciones que intentan satisfacer en lo fundamental a las clases populares.

Por lo que se refiere al trabajo, está bajo el control de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que cuenta con el auxilio de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como con la tutela de las grandes centrales obreras. Las instituciones administrativas mencionadas, han servido fundamentalmente para asegurar una lucha de clases institucionalizada, que ha permitido acuerdos entre el capital y el trabajo, y que será necesario meditar sobre las reformas que convengan para darles el peso que están perdiendo.

Con el creciente deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, la administración asistencial se ha convertido en un conjunto de prácticas indispensables para la atención de los depauperados. Pero, al mismo tiempo, ese deterioro ha incrementado el valor que tienen las instituciones de asistencia social. Las clases proletarias, como tales, no disponen en los núcleos familiares con los medios indispensables para atender las necesidades mínimas de la vida, por lo que los niños se han convertido en víctimas directas e inmediatas de esta situación.

Hoy en día la crisis sigue afectando principalmente a las clases más necesitadas y hoy en día, como en los años inmediatos a la Revolución, se hace indispensable fortalecer y

aun desarrollar a las instituciones que forman la administración de la vida social.

Administración de la vida económica

La administración de la vida económica, dentro de la cual se han desarrollado varias dependencias centralizadas y multitud de entidades "paraestatales", constituye otro de los soportes esenciales del Estado y por tanto uno de los elementos básicos del contenido de sus fuerzas interiores. El Estado no sólo es débil o poderoso porque, como entidad de derecho público, sea la expresión oficial de la sociedad civil y pueda, por tener el monopolio de la fuerza física, confiscar o expropiar a la propia sociedad civil. Desde antiguo, el Estado es poderoso por tener su propio patrimonio y estar dotado de tierra, armas, pertrechos, edificios, muebles, máquinas, equipo y, esencialmente, servidores públicos haciendo uso de todos estos medios de fuerza y de administración.

En México, el capitalismo de Estado ha construido donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no conviene que construya. En buena medida, las empresas públicas han nacido de estas causas. Por esto, el petróleo, la petroquímica, los ferrocarriles, la energía nuclear y la energía eléctrica, el correo, los telégrafos, la acuñación de moneda, la emisión de billetes y el servicio de banca y crédito, están a cargo de entidades "paraestatales", es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública,⁷⁴ cometidos esen-

⁷³ Decreto de diciembre 31 de 1940, que reforma la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ibid.*, p. 433-34.

⁷⁴ Ver: Cortiñas-Peláez, estudio preliminar a la obra del autor de este ensayo: *La teoría de la administración pública*, p. XLIV.

ciales del constitucionalismo mexicano. Así, las empresas públicas encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues, aun siendo “paraestatales”, se conciben como inherentes a la condición del Estado por cuanto tal y por extensión relacionadas con sus funciones soberanas.

Las entidades que tienen bajo su responsabilidad las áreas estratégicas de la economía mexicana, y que nacieron dentro de los 75 años de Revolución, tales como Petróleos Mexicanos, Banco de México, Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales de México —todas ellas instituciones creadas durante el periodo revolucionario—, así como la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la banca nacional —relativas al periodo posrevolucionario—, señalan aquello que Cárdenas había definido como la razón de Estado de nuestro país, a saber: que la actividad del Estado sería cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo. Tal es, entonces, la condición del Estado mexicano con referencia a la administración de la vida económica y tal deberá seguir siendo, para seguir en consonancia con su tradición histórica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Administración Interna

Lo antiguo y lo nuevo en la administración interna

Luego de transitar por el transcurrir histórico de la administración pública mexicana, a través de las secretarías de Estado, llegamos al examen de la *Ley Orgánica de la Administración*

Pública Federal, vigente desde el primero de enero de 1977.

La administración interna, tal como se ha desenvuelto de 1977 a 1988, ha sido, a la fecha, la síntesis histórica de los desarrollos precedentes y puede ser visualizada como un producto de la continuidad y la renovación. Ha de ser observada como la concibe Alejandro Nieto: “la administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables”.⁷⁵ Prosigue diciendo que la administración se encuentra en perpetua reforma, “administrar es reformar”. La historia de las instituciones es el mimetismo: en la administración pública una función de un organismo desaparece, pero no el organismo, el cual adquiere otra función para la cual no había sido establecido originalmente. Nosotros agregamos a tan docta interpretación de la naturaleza de la administración pública, que otras veces desaparece el organismo y no la función, la cual es asimilada por un organismo distinto. Tal es el desarrollo de la administración pública y, dentro de ésta, de la interna.

En enero de 1977 la administración interna se asemejaba al edificio imaginado por Alejandro Nieto, pues un ala estaba representada por instituciones legado del pasado, otra a medio edificar con sus instituciones en proceso de construcción y una más por ser habitada con las instituciones recién nacidas, aún en proyecto. Junto a la vetusta Secretaría de Gober-

⁷⁵ *El mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962, p. 12-15.

nación, estaban las no tan jóvenes secretarías de Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Educación Pública. La Secretaría de Gobernación, originada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Exteriores, fue obra del Primer Imperio; la de Agricultura era sucesora del Ministerio de Fomento santanista, lo mismo que la de Comercio, ideada en el gobierno golpista de Huerta; las de Educación Pública, heredera de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y Comunicaciones, residuo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, fueron creadas bajo el antiguo régimen porfiriano.

En lo referente al ala a medio edificar, está formada por instituciones recientes, pero cuya vida cubría entonces el tiempo vital transcurrido desde el inicio de la Revolución: Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, forjada en los días alemanistas, así como la de Recursos Hidráulicos, fusionada a la de Agricultura; Asentamientos Humanos y Obras Públicas, desprendida del antiguo Ministerio porfiriano de Comunicaciones y Obras Públicas; Salubridad y Asistencia, nacida de la fusión del Departamento de Salubridad, concebido por el Constituyente del 17, y la Secretaría de Asistencia cardenista; Trabajo y Previsión Social, sucedánea del Departamento del Trabajo, nacido en el periodo gubernamental de Abelardo Rodríguez; Reforma Agraria, sucesora del Departamento Agrario, también de la época del Presidente Rodríguez; Secretaría de Turismo, creada por Adolfo López Mateos con el rango de Departamento.

Finalmente, el Departamento de Pesca, hoy

Secretaría, está comenzando a ocupar el ala recién terminada.⁷⁶

El cuadro reseñado se ha mantenido básicamente igual hasta la fecha, con excepción de algunos cambios: la Secretaría de Comercio recuperó el Fomento Industrial, la de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento de Pesca se convirtió en Secretaría, y la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial se transfiguró en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Esta es, así, la administración interna tal y como es, como un efecto de la combinación del pasado y el presente.

La administración interna a partir de 1977

La administración interna estaba anclada en las tradiciones del pasado, pero caminaba hacia la renovación. La relación entre la continuación y el cambio es variable de una secretaría de Estado a otra. Así, la ancestral Secretaría de Gobernación ha permanecido más o menos inalterada desde 1917 y, particularmente, entre 1958 y 1977 no hubieron modificaciones sustanciales, a excepción de la atribución de la reivindicación de la propiedad de la nación, antaño en manos de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como las funciones relativas a la radio y televisión, otrora manejadas por Comunicaciones y Transportes.⁷⁷

⁷⁶ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Presidencia de la República, 1977.

⁷⁷ El libro de José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández. *La nueva administración pública federal* (Mé-

La Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial constituyó una revelación para la administración interna. Tal como lo advierten Ruíz Massieu y Lozano Hernández, fue concebida para encargarse de tres materias: régimen dominical del Estado, actividad industrial y fomento industrial. La vieja Secretaría de Comercio, como lo advertimos, dejó la materia industrial, se concentró en todo lo referente al comercio interno y exterior, y adquirió nuevas actividades con referencia a la protección del consumidor, garantía del abastecimiento de víveres y aliento a la producción de satisfactores esenciales. Las tradicionales funciones relativas a la agricultura, sumadas a las referentes a la irrigación, se concentraron en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en tanto que lo referente a las comunicaciones y los transportes, seguían en el área de la Secretaría de su nombre, sin mayor variación.⁷⁸

La población y colonización han sido materias básicas de la administración interna en México, desde 1821. Pero fue hasta hace poco por medio de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que se dio un paso trascendental hacia la ordenación urbana del país. Así, junto con la antigua función de obras públicas, la nueva Secretaría se encarga de formular y conducir la política general de asentamientos humanos, planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, promover el desarrollo de la

comunidad, y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

La Secretaría de Educación Pública continuó desarrollando sus vastas tareas educativas, culturales y artísticas, lo mismo que la Secretaría de Salubridad y Asistencia las propias, y a la cual se agregó lo relacionado con el cuidado del medio ambiente. La materia del trabajo fue innovada con la agregación de la capacitación laboral y del incremento de la productividad, tal como lo hacen notar Ruíz Massieu y Lozano Hernández, añadiendo que con ello esta dependencia trascendió sus tradicionales actividades relacionadas con la prevención, conciliación y resolución de conflictos obrero-patronales.

La materia agraria no sufrió grandes transformaciones, ni tampoco la Secretaría del ramo, a excepción, como lo hicimos notar, de su conversión de departamento en secretaria. Caso igual es el de la Secretaría de Turismo. La novedad en la administración interna la constituye el Departamento de Pesca, actividad de la vida económica que adquiere mayor relevancia, al tenor de la amplia extensión de los litorales mexicanos, si bien es cierto que los alimentos del mar no han sido accesibles a las clases populares. Todavía, la hoy Secretaría de Pesca, está por cumplir con el propósito que le dio vida.

En el sexenio actual la administración interna ha sufrido modificaciones, tal como lo hemos advertido, pero siguiendo el patrón establecido desde 1977. Uno de los elementos de este patrón consistió en la formación de sectores de actividad dentro de los cuales se agruparon a las secretarías de Estado y, en el marco de competencias de cada una, a las en-

xico, Tecnos, 1977), es uno de los mejores trabajos sobre la ley aquí estudiada. Ver p. 41. Otro texto recomendable es la obra de Jacinto Faya Viesca, *Administración pública federal* (México, Porrúa, 1979).

⁷⁸ Ruíz Massieu y Lozano Hernández, *op. cit.*, p. 53-64.

tidades "paraestatales" próximas a cada cual. Uno de estos sectores es el de industria y comercio, en el que operan las secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), y de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN).

"Las nuevas atribuciones que la SEMIP ejerce son importantes para el Estado mexicano, por el efecto multiplicador que ejercen en la economía nacional", ha advertido Ignacio Pichardo Pagaza. La SEMIP realiza dos grandes funciones: las relativas a la administración del patrimonio nacional y las referentes a la energía, las minas y la industria paraestatal. Así, a ésta corresponde la conservación de la propiedad originaria, del dominio público y de uso común, autorizar concesiones sobre su aprovechamiento y levantar el inventario de los recursos no renovables.⁷⁹

Tal como lo explica el autor citado, esta secretaría tiene relación con entidades "paraestatales" que comprenden los más diversos campos de la industria: bienes de capital, minerales, hidrocarburos, química, petroquímica, electricidad, fertilizantes, textil, forestal y otras más. Es, en suma, una secretaría de Estado típica de la moderna administración de la vida económica.

En contraste con la SEMIP, centro básico de la economía de Estado, la SECOFIN se encamina a fomentar el desarrollo industrial privado. Así, asesora a los particulares para que establezcan empresas, fomenta y organiza la producción del arte popular, estimula la

formulación de cooperativas de producción, regula y fomenta la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. También, como ya lo hicimos notar, tiene ingerencia en el abasto de alimentos y, en general, en la materia de comercio.

Con respecto a la agricultura y materias conexas, el centro de la actividad del Estado continúa girando en torno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y sus funciones siguen siendo esencialmente las mismas que le dieron origen. La Secretaría de Pesca, por su parte, tiene también una relación estrecha con la producción de alimentos, pero, como lo hicimos notar, todavía no ha podido cumplir con el objetivo para el cual se instituyó.

Las comunicaciones y los transportes siguen siendo, desde 1821, una materia básica de la administración interna. La secretaría del ramo no ha variado mayormente sus cometidos, salvo por los agregados que nacen del imperativo del progreso tecnológico, tales como las comunicaciones por satélite.

Por cuanto a la administración de la vida intelectual, ésta continúa orbitando en torno a la Secretaría de Educación Pública, la dependencia centralizada de mayor tamaño de la administración pública toda. La Secretaría de Salubridad y Asistencia se ha transformado en la Secretaría de Salud, pero continúa sobre su patrón básico de actividad, lo mismo que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Los asentamientos humanos siguen siendo materia básica de la renovada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, institución que enfrenta, no con mucho éxito, el gran problema de la contaminación ambiental de la ciudad de México y todavía no avanza mayormente en el

⁷⁹ La interesante obra de Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública de México* (México, Instituto Nacional de Administración Pública, dos volúmenes, 1984), constituye el mejor libro sobre la administración pública mexicana relativa al sexenio actual. Ver p. 265.

titánico problema que constituyen los efectos destructivos del sismo de 1985.

Demos fin a este trabajo, examinando la primera de las dependencias centralizadas: la Secretaría de Gobernación, institución administrativa en cuyo seno opera típicamente ese

proceso histórico en el que se combina la presencia del pasado con las innovaciones del presente. Parece que su característica de ser imprescindible, inmersa en la dialéctica de materias cedidas y materias adoptadas, la mantiene viva y actuante.