

## ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO

MARIO CAMACHO SALAS

A lo largo de su historia México ha sufrido los embates continuos de crisis económicas, políticas y sociales que de una u otra forma han afectado la práctica y aun las estructuras mismas de la administración pública nacional. Esto indica que no se ha logrado una permanencia total del esquema administrativo en el análisis de esas realidades, como para ajustar las estructuras establecidas a las nuevas condiciones del país. En este sentido se percibe, según el autor de *Administración y Política en la Historia de México*, que “la administración es consecuencia y reflejo de los cambios políticos, y que sirve de base para consolidar los proyectos de cada régimen”.

Estructurado en nueve capítulos que abarcan desde el descubrimiento de América (“Del centralismo primitivo al ilustrado en la colonia”), hasta lo que

el autor denomina “La Administración de la Crisis y el Temblor en la Renovación y la Recuperación” (1988), el libro trata fundamentalmente de las transformaciones globales que el aparato gubernamental ha experimentado como resultado de los diversos regímenes, y de las condiciones materiales y políticas que han formado su marco de referencia.

En el análisis histórico que el autor realiza en su obra destacan dos características básicas del sistema. Por un lado, el hecho bien comprobado de que éste ha tenido, y tiene, la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación ante las crisis coyunturales y la agudización de los problemas económicos y sociales que han presionado al país; y que los diferentes gobiernos, a través de mecanismos e instrumentos que el propio sistema propicia, han resuelto, hasta hoy, de manera más o menos eficaz.

Por otra parte, resalta el que la administración pública nacional, con numerosos cambios y modificaciones institucionales en todas las épocas, ha

descansado en gran medida en la casi rectoría de las Secretarías encargadas de la recaudación, la presupuestación y la ejecución del gasto público, a decir, las actuales Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, respectivamente.

A lo largo del trabajo se puede observar la preocupación del autor por asociar los acontecimientos histórico-políticos de nuestro país, con las modificaciones que la administración pública ha sufrido, precisamente como reflejo más o menos directo de aquellos sucesos. Así, por ejemplo, se señala al descubrimiento de América como el motivo para diseñar el aparato administrativo y la organización territorial de ultramar por parte de la corona española, misma que después de una centralización obligada del poder (primero por los súbditos en que se delegaban amplísimas facultades a fin de que emprendieran por su cuenta y riesgo las empresas de conquista, y luego en manos de los virreyes, adelantados y gobernantes) terminaría por reformar la administración para recuperar el poder otorgado a los conquistadores que les llevó, incluso, a cuestionar la legitimidad de la autoridad real. Aquí el autor asocia también, con los hechos históricos, la propagación de las ideas de la ilustración y los principios del liberalismo económico que posteriormente conducirían a la Independencia.

En el periodo inmediato y hasta la elección del primer presidente y la promulgación de la Constitución de 1824, es difícil hablar propiamente de una organización administrativa pública bien definida. Se trata, en efecto, de un capítulo histórico de "mucho política y poca administración", en virtud de que es una etapa eminentemente de transi-

ción y de definición centralista —federalista de la república cuyos actores principales, durante prácticamente todo el periodo, y agrupados en facciones antagónicas, fueron incapaces de trabajar por una meta común, sacrificando en todo momento los intereses nacionales en pro de sus intereses particulares. Así, entre 1824 y 1835 hubo diez presidentes, treinta y nueve ministros de Relaciones Exteriores, treinta y cuatro de Justicia, cuarenta y ocho de Guerra y treinta y siete de Hacienda...

El periodo de Juárez, la Constitución de 1857 y el ascenso de Porfirio Díaz al poder, son los elementos más significativos del siguiente periodo estudiado en la obra de Flores Caballero. Epoca de jóvenes gobernantes que, con la nueva Constitución, sentarían las bases para un nuevo impulso en la historia administrativa de México. Consagrados en el documento "La Libertad y los Derechos del Hombre", el Poder Legislativo adquiriría una posición teórica superior al Ejecutivo.

Durante esta época se sentaron, con Juárez, las bases del México contemporáneo. Por primera vez en muchos años un gobierno consolidaba su autoridad moral y diseñaba los fundamentos de la administración pública, válidos para los gobiernos subsecuentes. Esto era especialmente notorio en las políticas de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda, educación, equilibrio de poderes y, sobre todo en el convencimiento de que el orden constitucional sería el único medio legal pacífico de formar una Nación fuerte y moderna.

De 1876 a 1910 el libro se centra fundamentalmente en el porfiriato. Periodo de paz forzosa, de orden y progreso material para el país, pero también de un gran estrechamiento de las libertades políticas y de una gran inequidad en la

repartición de los beneficios, esta parte de la historia de México concluiría con el estallido de la Revolución. El autor divide el periodo en dos etapas, la que va de 1877 a 1880 y que se caracteriza por el ascenso al poder de Díaz y por el sometimiento de los grupos disidentes al grupo liberal. La segunda, 1884-1910, que afianza la supremacía del presidente y su tesis de mucha administración y poca política. En la primera, además de los constantes alzamientos y de los frecuentes problemas con su gabinete, se tenía que agregar la falta de reconocimiento a su gobierno por parte de los Estados Unidos. Con todo, se logró impulsar la construcción de vías férreas y se inició la reorganización del ejército y la hacienda pública, fortaleciendo la autoridad del Estado. Una vez lograda la pacificación del país y consolidado el poder personal de Díaz, en la segunda etapa, se reformaría la hacienda casi por completo y se diversificarían las relaciones internacionales, aumentando la inversión externa, que aportaba los capitales necesarios para el desarrollo del país, principalmente en las áreas de comunicaciones y transportes, minería y agricultura de exportación. No obstante lo anterior el ingreso y sus beneficios, concentrados en unos cuantos, terminaría por acrecentar las tensiones sociales. El reflejo político de estas tensiones iniciaría, por la vía violenta, una nueva etapa.

De 1911 y hasta fines del maximato, Flores Caballero sintetiza las transformaciones de la administración pública en un contexto de guerra, con la consecuente inestabilidad de las instituciones. Se analiza, asimismo, el esquema político emanado de la Constitución de 1917, por el cual se ratificaría la estructura del Estado como República Repre-

sentativa y Federal. Desde el punto de vista estrictamente administrativo lo más importante sería la expedición de la Ley de Secretarías de Estado. Destacan la creación de departamentos administrativos para asuntos de carácter económico y el establecimiento de un sistema bancario único.

Entre 1928 y 1958 se pasaría definitivamente "de la condición histórica de un país de hombres a la de instituciones y leyes". Aquí, resaltarían la creación del PNR y su ulterior transformación en PRM-PRI; se continuaría la organización de la banca y la reorganización de las Secretarías de Estado, acentuándose cada vez más la intervención estatal por la vía de los planes sexenales y de la creación de instituciones tan importantes como el IMSS y Pemex, y por la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Es también el periodo de la crisis económica de la posguerra. La modernización del país se fundamentaba en un principio de carácter permanente en casi todas las áreas y, especialmente, en las que se referían al desarrollo industrial. Sin embargo, en el centro de todo, flotaba el fracaso en la distribución del ingreso, lo que condujo a serios problemas expresados mediante los conflictos sindicales de los electricistas, cinematografistas, ferrocarrileros y del magisterio.

La siguiente etapa es la época de la consolidación de la economía mixta y del desarrollo estabilizador. Sobresale, como resultado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el llamado triángulo de la eficiencia y, para calmar la agitación social, el aumento en el reparto de la tierra. El intento por modernizar la administración se revela mediante la creación de la Comisión de Administración Pública, origen de la reforma administrativa, y de numerosos

órganos de apoyo a la misma. Acompañarían a la reforma mencionada, en los años posteriores, otra de carácter político (1977) y una fiscal. Se destacan pues, los objetivos y estrategias, mecanismos e instrumentos con los que los más recientes gobiernos, ya en el contexto del inicio de una nueva crisis económica, pretendieron enfrentar las dificultades del fin de la era de estabilidad y crecimiento y de la creciente falta de legitimidad de los regímenes en curso.

Finalmente, en un marco de baja productividad, hiperinflación, desempleo, déficit público, deuda y devaluación, iniciaría su gobierno Miguel de la Madrid. Se trata básicamente de un sexenio de contención y aplazamiento del conflicto a través de reformas al sistema financiero y bancario, del sector paraestatal y del nivel municipal del gobierno.

La obra puede ser un auxiliar importante si lo que se busca es la perspectiva histórica de la administración pública mexicana desde sus principios. Carece, sin embargo, de la adecuada asociación de hechos y conflictos políticos indudables en su relación con las medidas de gobierno asumidas especialmente desde 1958 a la fecha. Contiene asimismo algunas imprecisiones en la duración de los sexenios (no hubo ningún régimen 1970-1975) y, sobre todo, prescinde del rigor metodológico de las ciencias sociales, al omitir citas exactas y la totalidad de las notas de pie de página, lo que impide hacer un seguimiento preciso de alguna idea de especial interés para el lector.

Flores Caballero, Romeo R.,  
*Administración y Política en la Historia de México*. México, INAP - FCE,  
1988, 386 pp.