



# **EL ESTADO MEXICANO Y SU ADMINISTRACION**

**OSCAR GUERRERO**  
Maestría en Administración  
UNAM  
Docente e investigador de  
Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales de la

**Secretaría General Académica  
Centro de Actualización y Formación de Profesores**

**México, 1980**

**INDICE**  
**MODULO IV**  
**EL ESTADO MEXICANO Y SU ADMINISTRACION**

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>9</b>
<b>PRIMERA UNIDAD.</b>	
<b>EL ESTADO MEXICANO POSTREVOLUCIONARIO</b>	
1.1 El bonapartismo	13
1.2 El presidencialismo	15
1.3 El desarrollo del bonapartismo en México	16
<b>SEGUNDA UNIDAD.</b>	
<b>EL JEFE DEL PODER EJECUTIVO</b>	
2.1 El ejecutivo federal	20
2.2 El gabinete presidencial	25
<b>TERCERA UNIDAD.</b>	
<b>LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	
3.1 La administración pública centralizada	30
3.2 La administración pública paraestatal	33
<b>EPILOGO</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>36</b>
<b>ANEXO I: Relación de módulos del área pedagógica</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO II: Relación de módulos de las áreas específicas</b>	<b>41</b>

## INTRODUCCION

El modo de producción capitalista tiene sus orígenes en el feudalismo, al cual destruye y reemplaza. Desde el siglo XVI han sido forjadas, en su seno, cuatro formas sucesivas de Estado que, gradualmente, se fueron desvinculando de la sociedad civil capitalista. **La periodización histórica se inició con la monarquía absoluta, de la cual siguieron los Estados liberal, bonapartista y capitalista tardío.**

El México independiente, forjado en el siglo XIX, nace implicado en una fase históricamente determinada del capitalismo, esto es, en aquella que corresponde a la existencia del Estado liberal. Ya en la constitución de Apatzingán se dan las bases de un régimen parlamentario dominante, fundamentado en la separación de los derechos del individuo y los derechos del ciudadano, lo mismo que en la integración de un orden político congresional que limitaba la acción de un débil poder ejecutivo. Del mismo modo, las constituciones federales de 1824 y 1857, como las centralistas de 1836 y 1843, consagraron formalmente los mismos principios y establecieron las bases para la construcción de un Estado liberal con un régimen de división de poderes; pero con franca preminencia parlamentaria. Sin embargo, el contexto constitucional del siglo XIX contrastó radicalmente con regímenes *de facto* en los que se alzaba un poder personal caudillista arropado en formales poderes presidenciales.

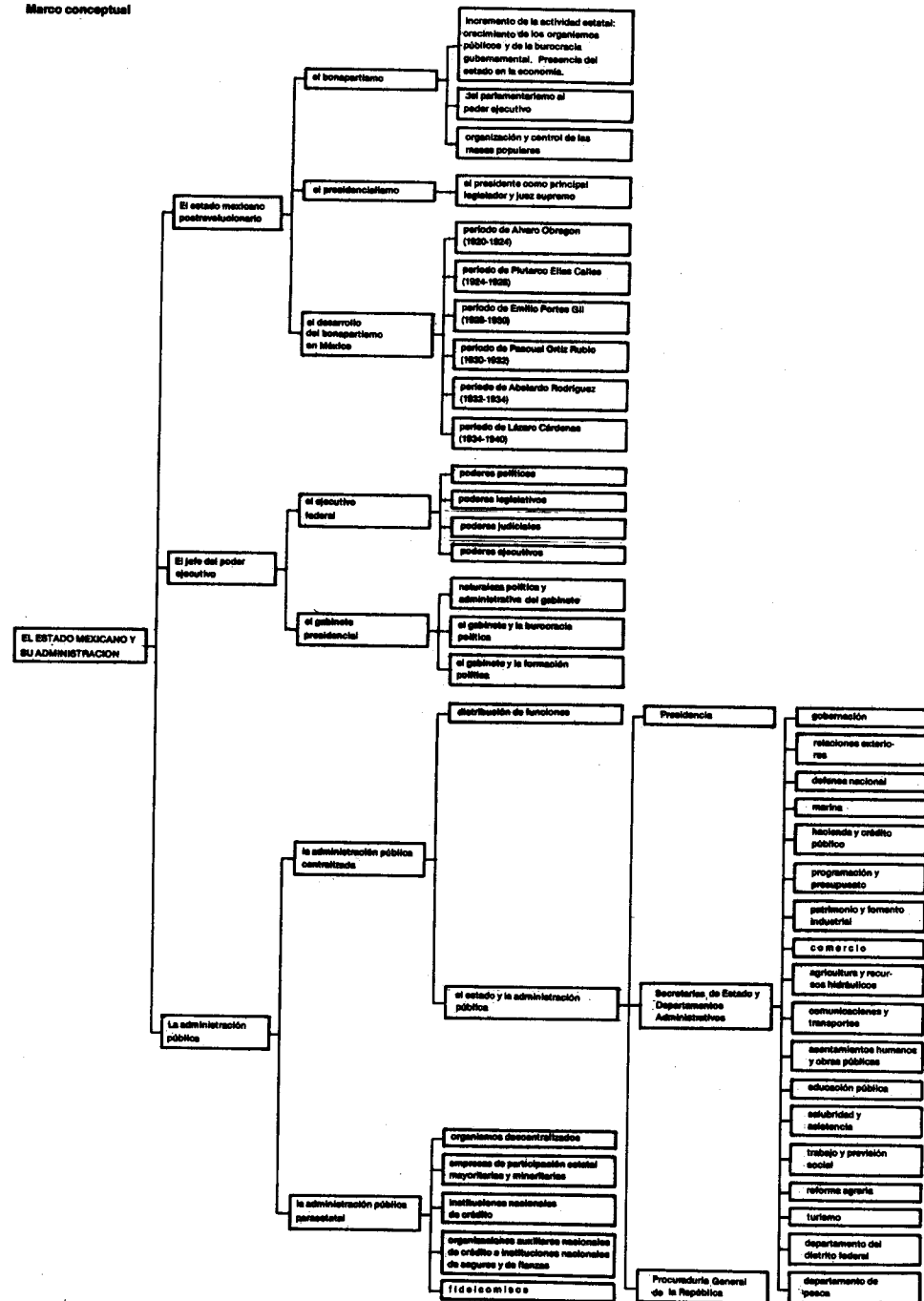
El el siglo XX se manifiesta una profunda contradicción entre la super estructura política en que se encuentra el Estado liberal y la estructura económica capitalista. Una sociedad burguesa avanzada, tal como es proyectada en la constitución de 1917, supone una organización estatal íntimamente entrelazada a la esfera económica, por lo que grandes sectores de ella se elevan al plano del Estado como funciones generales, que son desglosadas de la sociedad civil. Esto es, nace el Estado bonapartista al calor de las condiciones históricas que representaban una sociedad capitalista aún inmadura, tras largos años de pugnas intestinas durante el siglo XIX. En condiciones tales, ni la burguesía ha podido establecer un régimen político directo, ni el proletariado ha alcanzado las condiciones que le permitan acceder al timón del Estado; éste, entonces, no sólo se convierte en el factor de unidad orgánica de la sociedad, sino también en el motor de la promoción de las condiciones y relaciones de producción del propio capitalismo.

La administración pública asume funciones muy diferentes en el Estado liberal y en el Estado bonapartista. En el siglo XIX el Estado liberal en México se encuentra en formación y, por tanto, la administración

pública se ve constantemente alterada, al tono de las modificaciones políticas propias de la turbulencia social de aquella época; pero, en esencia, la propia administración pública se señala por la realización de las funciones tradicionales del Estado liberal: relaciones interiores, relaciones exteriores, justicia, defensa, etc. En contraste, la administración pública del Estado bonapartista se atribuye la ejecución de las más variadas funciones de dirección administrativa, —trabajo, asistencia, industria, y dominio político— gobernación, relaciones con el exterior, justicia, etc., de tal modo que la acción gubernamental cubre los más diversos campos de la vida civil.

Hay, pues, una gran distancia y hondos contrastes entre la administración pública del Estado liberal y la administración pública del Estado bonapartista. En ambas, sin embargo, existe el paralelo entre el poder ejecutivo liberal caudillista con aspiraciones de fortaleza institucional y el ejecutivo bonapartista plenamente plasmado en la institución presidencial. De aquí que la administración pública del Estado mexicano contemporáneo habrá de iniciarse, necesariamente, a partir del análisis del Estado bonapartista de régimen político presidencialista.

Marco conceptual



## PRIMERA UNIDAD.

### 1. EL ESTADO MEXICANO POSTREVOLUCIONARIO.

El Estado mexicano postrevolucionario se ha caracterizado, desde hace más de cincuenta años, por estar encabezado por un ejecutivo fuerte. Tal caracterización significa el predominio del ejecutivo sobre los otros dos poderes, predominio que se ha plasmado esencialmente en dos rasgos constitutivos del Estado mexicano contemporáneo: **el bonapartismo y el presidencialismo.**

**El bonapartismo ha sido definido como el afianzamiento del Estado frente a la sociedad, en tanto que el presidencialismo se ha concebido como la consolidación del ejecutivo frente al legislativo. Ambos conceptos, por tanto, están íntimamente relacionados.**

#### 1.1 El bonapartismo.

El Estado capitalista, en su etapa que va de mediados del siglo pasado a la mitad del siglo presente,<sup>1</sup> se caracterizó esencialmente por el incremento de la actividad estatal en los más diversos campos de la vida social. El Estado no sólo aumentó su acción en la economía, sino que la expandió, abarcando el bienestar, la seguridad social, el trabajo, la educación y otros más tradicionalmente atribuidos a los particulares. Esto propició al mismo tiempo, el crecimiento de los organismos públicos y de la burocracia gubernamental. Es, en suma, el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad y, paralelamente, la consolidación de su identidad y autonomía frente a la propia sociedad.

En México, la fase bonapartista comienza como secuela de la revolución de 1910 y tiene su climax en la época cardenista. Aunque esta fase parece estar por concluir en esta década, sobreviven, sin embargo, rasgos que nos permiten explicar su virtual entronización.

**El bonapartismo consiste en el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad, es decir, en el fortalecimiento de su identidad y autonomía con respecto de la sociedad.** Este fenómeno, por tanto, sólo es explicable si antes se analiza la separación del Estado y la sociedad, escisión que permite entender el carácter dominante de una clase frente al resto de la sociedad. En el capitalismo, la dominación burguesa siguió un proceso histórico en el cual su supremacía se engendró originalmente como un dominio económico compartido con la nobleza regia durante la monarquía absoluta. En los tiempos de las revoluciones norteamericana y francesa, la burguesía reclamó y obtuvo no sólo la hegemonía económica, sino también la supremacía política. Pero su supremacía política sólo pudo

<sup>1</sup> Hasta 1842 la administración pública mexicana se había caracterizado por el ejercicio de funciones propias del Estado liberal, del cual era su gobierno en acción; sin embargo durante la segunda mitad del siglo XIX vemos ya, aunque tímidamente, la participación del Estado en las actividades económicas. En 1843 se incorporan a educación y la industria, y en 1853 Santa Anna crea la Secretaría de Fomento. Pero no es sino hasta el siglo XX cuando el Estado penetra abiertamente en la economía y otras esferas, en el seno de la sociedad civil.

organizarla en un régimen parlamentario multiclasista dentro del cual su propia unidad de clase estaba obstaculizada por la presencia de intereses encontrados del conjunto de la sociedad, que le eran opuestos.<sup>2</sup>

El parlamento, como centro de poder, sólo fue capaz de aglutinar temporalmente las diversas fracciones de la burguesía que se hallaban a la cabeza del Estado. Por tanto, el parlamentarismo con su duelo de oratoria en la tribuna, con su actividad que fomentaba la participación y el debate, estimulaba y alentaba la lucha de clases y la sociedad entera se cimbraba bajo el impacto del conflicto. La burguesía era incapaz de gobernar directamente, porque sus fraccionamientos internos y su incapacidad de unificar la sociedad entera, ponían a la sociedad misma en peligro de muerte.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, junto al fragor de la lucha de clases, se da un fenómeno de desvinculación entre los intereses políticos y económicos de la burguesía con su antiguo centro de poder, el parlamento, enlazándose aquellos más bien con las actividades del poder ejecutivo. La necesidad de un orden público elemental, sólo garantizable por los medios represivos en manos del ejecutivo, aunados al gasto público, a los impuestos y recursos del Estado, también atribuidos al ejecutivo, allentan el traslado de los intereses tanto políticos como económicos de la burguesía en torno a la administración pública, a manos presidenciales. Así, del parlamento, la burguesía traspasa su centro de poder al ejecutivo, quien la promueve, para ella también promover al ejecutivo.

Desde entonces, el desarrollo de la burguesía corre emparentado al desarrollo del ejecutivo. Entre más poderoso es el ejecutivo, más segura está la burguesía de que sus intereses serán recompensados; entre mejor sean recompensados los intereses de la burguesía, más fuerte es el ejecutivo. En el bonapartismo, pues, existe una relación de correspondencia entre el desarrollo y la satisfacción de los intereses económicos y políticos de la burguesía, con el fortalecimiento de la administración pública. Los resultados de esta relación se aprecian en la contracción de la actividad de los particulares en la vida económica, contracción que contrasta con el incremento de la acción estatal en ese ramo y en otros, cuya novedad se da, precisamente, su apertura por medio de la acción estatal misma; nos referimos a las formas más variadas de la tutela administrativa: la beneficencia, la seguridad social, la salubridad pública, la prevención social, la protección salarial, la dotación de viviendas y otras fórmulas orientadas a proteger los derechos elementales del trabajo frente al capital.

La actividad gubernamental se manifiesta por medio de las políticas crediticia, monetaria, arancelaria, fiscal, laboral y otras más, que se encuentran íntimamente conectadas a los intereses de la clase dominan-

2 "El régimen parlamentario vive de la discusión; ¿cómo, pues, va a prohibir que se discuta? Todo interés, toda institución social se convierten aquí en ideas generales, se ventilan bajo formas de ideas; ¿cómo, pues, algún interés, alguna institución van a situarse por encima del pensamiento e imponerse como artículo de fé? La lucha de los oradores en la tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la prensa, el club de debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y las tabernas". Carlos Marx *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Marx y Engels, obras escogidas. Moscú, Edit. Progreso tomo I. Sin año, p. 292.

3 "Lo que, por tanto, separaba a estas fracciones no era eso que llamaban principios, eran sus condiciones materiales de vida, dos especies distintas de propiedad; era el viejo antagonismo entre la ciudad y el campo, la rivalidad entre el capital y la propiedad del suelo". *Ibid.*, p. 276.

te. Al mismo tiempo, su capacidad de manipulación y coerción promueve un cierto orden social necesario para la reproducción del modo de producción capitalista, en cuanto tal, lo que, emparejado a las políticas económicas del gobierno brindan protección, estímulo y seguridad al crecimiento y desarrollo de la clase dominante. Pero la satisfacción de los intereses de la clase dominante es, a la vez, la garantía del incremento de la organización, las actividades y la burocracia del poder ejecutivo, lo que implica, entonces, el fortalecimiento del propio ejecutivo frente al legislativo y el eclipse de éste como centro de poder de aquella clase.

La administración pública, en el bonapartismo, se convierte en el eje de una gran cantidad de actividades del Estado político. Los ministerios doblan su número, las empresas públicas se crean por doquier y una inmensa burocracia aparece por todos los confines de la sociedad civil. Como si se tratara de un gigantesco *leviatán*, el Estado se retrata en la administración del poder ejecutivo y se enseorea como amo de la sociedad civil, que le queda sometida. Pero tal dominio no implica sino que la clase dominante ya no gobierna por sí, sino que lo hace un ejecutivo fortalecido que rige en su nombre.<sup>4</sup> La burguesía reina, pero no gobierna y, por ello, habrá de someterse a un gobierno común con las clases a las cuales precisamente domina. Este hecho, aparentemente paradójico, lo que revela es que bajo la apariencia del gobierno común, una clase reina, y quienes gobiernan, rigen en realidad en su nombre. Sin embargo, para gobernar y mantener unida la sociedad, el ejecutivo circunstancialmente favorece a las clases dominadas y regularmente adopta una política populista que se propone auxiliarlas en sus carencias mayores. Las clases dominadas, incapaces de adoptar una organización básica que les permita defenderse con éxito de la clase dominante, ven en el Estado a un representante y a un señor; se dejan organizar por el Estado y se corporeizan en grandes agrupaciones que sirven al Estado para mantener su independencia con respecto de la sociedad.

El poder del Estado bonapartista no flota en el aire; se basa en las clases populares, en el campesinado y el proletariado industrial, que ven en la figura providencial del presidente el poder que los organiza, el poder que los aglutina en torno a sus intereses comunes. El presidencialismo, pues, es el régimen político típico del Estado bonapartista.

## 1.2 El presidencialismo.

El bonapartismo es inconsecuente con el parlamentarismo, lo mismo que con toda forma de representación multiclasista. El régimen político en el que se plasma naturalmente es el presidencialismo. Esta forma de organización política que adopta el Estado bonapartista, coincide sustancialmente con la fundamentación económica en la que se basa el propio bonapartismo y que consiste en la presencia permanente del Estado en la economía. Dado que el capital abandona ciertas esferas de actividad, lo normal es la expansión del Estado en esas mismas actividades; pero no

4 Denis Berger, "Notas sobre el Estado y el bonapartismo en nuestra época", 1978, pp. 19 - 21.

es todo, el propio Estado inaugura desusadas actividades que sólo una administración pública poderosa puede desarrollar. Históricamente hablando, la fase bonapartista muestra cómo el desarrollo de la administración pública consiste en la presencia del Estado en la vida económica, en la apertura de una política global de tutela popular y el crecimiento acelerado, pero anárquico, del sector paraestatal.

El jefe del ejecutivo, investido constitucionalmente de poderes extraordinarios, se caracteriza por un área de prestigio heredado de los grandes héroes nacionales y por el gozo del status propio de un caudillo cuyo carisma nace en un proceso de institucionalización, que se plasma en un cargo impersonal. Aunado a todo esto, un parlamento decadente es incapaz de oponerse a la atribución de todo género de poderes, que impactan en todos los confines de la sociedad y que hacen del presidente un personaje todopoderoso que dirige, arbitra y promueve no sólo el destino del Estado, sino también el rumbo de la sociedad. **El presidente no sólo es el depositario del poder ejecutivo del Estado, sino el principal legislador y el juez supremo.**

En materia legislativa, el presidente se ha arrogado la atribución de iniciar leyes, de expedir decretos y reglamentos e, inclusive, reglamentar las leyes que el legislativo expidió tras su propia iniciativa. Como juez, el presidente puede iniciar ante el legislativo una amnistía general e indultar a individuos que se encuentren sufriendo penas por delitos políticos; incluso puede nombrar magistrados y jueces. Como administrador, por su parte, le corresponde la facultad de nombrar y remover libremente a la mayoría de sus colaboradores, proveer empleos y reglamentar la actividad de la administración pública. No sólo cuenta con un crecido número de ministerios, sino que un inmenso sector paraestatal le sirve para intervenir en los más variados campos de la vida civil y mantener latente la acción del Estado en el seno de la sociedad. El presidencialismo pues, es el régimen político que normalmente coincide con la expansión orgánica y funcional del Estado en el seno de la sociedad, así como con el incremento de la fuerza y el poder del ejecutivo frente al legislativo que, históricamente, ha perdido preminencia como centro de poder de la clase dominante.

### 1.3 El desarrollo del bonapartismo en México.

**El Estado mexicano postrevolucionario, como Estado bonapartista, se ha caracterizado por dos rasgos esenciales: la metamorfosis del poder personal de los caudillos en poder institucional, a la vez que nacional y no parroquial, y por la atribución, por parte del Estado, del desarrollo social como política fundamental.** La conversión del poder personal en poder institucional, es decir, la institucionalización del carisma y el heroísmo en un cargo, es una condición del bonapartismo que, como tal, tiene su inicio en el período de Obregón y se consolida en la época de Cárdenas<sup>5</sup>. Es en esta época cuando son establecidos los cimientos de la administra-

5 Sobre el proceso de formación del bonapartismo en México, ver: Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México* México, Siglo XXI Editores, 1979, pp. 19-58.

ción pública actual, precisamente cuando la forma bonapartista toma plenitud en el Estado mexicano.

Si bien es cierto que toca a Obregón una etapa crítica en la cual aun están en un proceso de acomodo las diferentes fuerzas sociales que confluyen en la revolución, también lo es que en su época se establecen los cimientos del Estado bonapartista que se desarrollará hasta la época de Cárdenas. Toca a Obregón dar los primeros pasos para profesionalizar el ejército, liquidar el caudillismo y erradicar los caciques. Su época es, esencialmente, una era de construcción política, de unificación nacional en torno a un proyecto de desarrollo capitalista; pero, a la vez, constituye una etapa plena de populismo que se plasma en la organización de las clases trabajadoras. Es en la época de Obregón que, inmerso el país en una firme fase de secularización civil, el gobierno pone en práctica una política destinada a abolir dogmas y prejuicios religiosos que estorban el pleno desarrollo capitalista de la sociedad.

Obregón no sólo continúa la tradición presidencialista mexicana,<sup>6</sup> sino que se constituye en uno de los jefes del ejecutivo más poderosos. Aunque su obra se significó por un esfuerzo esencial de edificación política, en el aspecto de construcción administrativa inició la tradición de identidad entre la estructura de poder y la organización de la administración pública. En su cuatrienio, el poder personal se va transformando gradualmente en poder institucional que descansa, más bien, en las altas jerarquías gubernamentales y, por tanto, en los puestos superiores de la administración pública.<sup>7</sup>

Corresponde a la época de Obregón una nueva fase de la lucha de clases, caracterizada por la organización de las clases en grandes organismos; pero, en tanto que la clase propietaria, alentada y promovida por el Estado, salvaguarda sus intereses en una política gubernamental proteccionista, el proletariado se organiza en la CROM, y otros sectores sociales en efímeros partidos políticos. Estas condiciones constituyen el umbral de la política de masas del gobierno.

En la época de Calles continúa el proceso de consolidación de la presencia del Estado en áreas tradicionalmente atribuidas a los particulares, así como en ámbitos aparecidos en una nueva fase de desarrollo capitalista. Calles integra el Banco Nacional de Crédito Agrícola y agrega a la materia del trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la cual, junto a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo —creada por Carranza—, constituye uno de los testimonios más claros de la creciente presencia del Estado en el seno de la sociedad civil mexicana.

A Calles preocuparon esencialmente los problemas financieros. En su época se constituye el Banco de México y realiza, con la reforma de la

6 Obregón "continuó la tradición del ejecutivo sobre todas las fases del gobierno y ensanchó la posición y las facultades ejecutivas de la presidencia". Goodspeed, *El papel del jefe del ejecutivo en México*, p. 49.

7 "Los tres puestos más importantes en el gobierno, desde que entró en vigor la Constitución de 1917, han sido las secretarías de Guerra, Hacienda y Gobernación. La importancia de estas dos últimas se estableció claramente en el gobierno de Obregón; pero la de Guerra fue siempre la más fuerte". *Ibid.*, p. 63.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una de las más célebres reorganizaciones de la administración pública mexicana. Como Obregón, Calles se distingue más por su esfuerzo de consolidación civil de la nación y por la promoción de la clase dominante, que por su papel en la administración pública. Es que en su cuatrienio, el Estado aun no termina de consolidar su autonomía en relación a una sociedad que, a su vez, está en vías de consolidación civil como nación. Toca a Obregón y Calles dar los primeros pasos en esta línea, a costa de caudillos y caciques, en perjuicio de poderes parroquiales opuestos al desarrollo capitalista.

Si bien es cierto que en su período presidencial Calles no hizo mucho por fortalecer la administración pública, también lo es que durante el Maximato —poder de Calles tras el trono— él inspira en los presidentes que ha impuesto, importantes avances en materia de acción gubernamental. Con Portes Gil se observa una gran inquietud legislativa por abordar variados asuntos hasta entonces fuera de la competencia estatal. La más importante es la Ley de Aguas Nacionales, que permitió a la Comisión Nacional de Irrigación hacer realidad el control público de los recursos hidráulicos. Es significativa, del mismo modo, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que logró unificar en su seno a las variadas fuerzas políticas que emergieron de la revolución y aglutinar en sus organismos a las clases populares que servían de apoyo al Estado.

En la época de Ortiz Rubio prosigue el fortalecimiento del Estado bonapartista por medio de una abundante legislación, que le otorga el dominio o el control de importantes actividades que afectan a la sociedad civil: Ley Federal del Trabajo, Ley General de Comunicaciones, Ley de Instituciones Financieras y de Crédito, y Código de Comercio.

Con Abelardo Rodríguez amaina el caudal legislativo y, como consecuencia, se constituyen los organismos que habrán de hacer realidad las leyes en el seno de la sociedad. Nace el Código Agrario y, como secuela necesaria, el Departamento de Asuntos Agrarios. Ya legislados diferentes ramos de la economía e incorporada la materia del trabajo, desaparece la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, creándose en su lugar la de Economía Nacional y el Departamento del Trabajo. Esta es, también, la época en que se crea la Comisión Federal de Electricidad. Destaca también la formulación del primer Plan Sexenal destinado a la campaña presidencial de Cárdenas. Abelardo Rodríguez fue un presidente preocupado por la administración pública, en la medida en que en sus reformas y reorganizaciones tuvieron como propósito incrementar la eficacia gubernamental frente a los variados problemas que enfrentaba un fortalecido Estado que atendía, bondadosamente, a una sociedad capitalista aún en proceso formativo.<sup>8</sup>

Cárdenas llega al poder tras un elaborado Plan Sexenal que, sin embargo, carecía de instrumentación plasmada en órganos administrativos. El Plan supone una amplia y profunda penetración política del Estado en la sociedad civil y la necesidad imperiosa de instrumentos administrativos

<sup>8</sup> "Rodríguez condujo cierta reorganización administrativa. . . la formación de nuevas dependencias del ejecutivo y un gran aumento en el personal del Gobierno". *Ibid.*, p. 108.

capaces de hacerlo realidad; sin embargo, más que un Plan Sexenal, Cárdenas tiene como proyecto poner en bases más firmes un proceso capitalista tibio y trastabillante, creando al efecto un poderoso Estado que consolide el bonapartismo en su forma gubernamental típica: el presidencialismo.

Cárdenas recibe una administración pública insuficiente para su proyecto, pero relativamente eficaz y bien organizada como punto de partida.<sup>9</sup> Por ello, hasta 1935 Cárdenas hace incrementos sustanciales a la organización central, al crearse cinco nuevos departamentos que asimilan actividades otrora en mano de particulares o sumidos en el abandono: forestal, caza y pesca; educación física; salubridad; asuntos indígenas; autónomo de prensa y publicidad.<sup>10</sup> Pero sin duda alguna, la gran construcción cardenista de la administración pública tiene verificativo en el campo paraestatal, en el que son constituidos nuevos y desusados organismos: Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, Almacenes Nacionales de Depósito, Nacional Financiera y Petróleos Mexicanos; del mismo modo, Ferrocarriles Nacionales de México pasa a ser propiedad pública por medio de la nacionalización.<sup>11</sup>

Cárdenas prosigue la organización mediatizada de las clases populares en organismos paragubernamentales, como la Confederación de Trabajadores de México y el Partido de la Revolución Mexicana. Los mismos empresarios son invitados a organizarse en Cámaras y confederaciones clasistas, a la vez que la burocracia es también sindicalizada.

La obra política de Cárdenas fue entorpecida por la crisis económica de 1939, lo que provocó que la administración pública fuera reformada a fin de propiciar un ahorro<sup>12</sup> y que motivó que en su período presidencial se contemplara, caso único en la historia mexicana, que se expidieran dos Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado.<sup>13</sup> Del mismo modo, es también caso único que un presidente haya iniciado dos grandes procesos de reforma administrativa, modificando de conjunto la ley administrativa correspondiente.<sup>14</sup> Es indudable que cada Ley de Secretarías implica un proyecto histórico definido, que en su momento está determinado por las circunstancias sociales en que están inmersas. Cárdenas es, en fin, el último caudillo revolucionario y el primer presidente; es, entonces, el tramo final del puente de la política personalista a la política institucionalizada.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Ver la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 6 de abril de 1934.

<sup>10</sup> Ver la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935.

<sup>11</sup> Los ferrocarriles son entregados a los trabajadores para su administración, pero bajo control gubernamental.

<sup>12</sup> Ver la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939.

<sup>13</sup> Las de 1935 y 1939.

<sup>14</sup> Cárdenas reformó la administración pública en 1935, modificando completamente la ley precedente de 1934. Hay pues, un proceso de reforma administrativa plasmado en una Ley en el que está implicada una modificación de conjunto de la administración pública y un proyecto político populista claramente elaborado. No es sino hasta López Portillo que nuevamente una reforma de la administración pública es plasmada en una modificación completa de la Ley de Secretarías; entre Cárdenas y López Portillo la reforma administrativa va solo acompañada de adiciones y modificaciones parciales a la Ley o, la agregación a una nueva Ley.

→ a la  
nueva



## SEGUNDA UNIDAD.

### 2. EL JEFE DEL PODER EJECUTIVO.

Es indudable que en México la figura presidencial es predominante. Su análisis comprende, en nuestro entender, dos fenómenos íntimamente relacionados: el cargo de jefe del ejecutivo y el gabinete presidencial.

#### 2.1 El ejecutivo federal.

El cargo de jefe del ejecutivo constituye el centro de poder más importante en la organización política del Estado mexicano; pero es, también, la cumbre del mundo social en la medida que, como cabeza del Estado, tiene también a su cargo el liderazgo de la sociedad en su conjunto. El presidente, en la época postrevolucionaria, ha contado con la identificación de poderes formales y poderes reales. La Constitución del 17 le ha otorgado poderes extraordinarios, que le han permitido gobernar el país en todas las ramas de la vida social; no sólo ha tenido el gran caudal de poder ejecutivo que le señala la Carta de 1917, sino que a su vez se ha convertido en el juez supremo y el legislador principal.

El Estado bonapartista se distingue por el incremento mayúsculo de la organización y funciones del ejecutivo, frente a los poderes judicial y legislativo; pero, además, implica su desplazamiento y sustitución, motivo por el cual el ejecutivo se convierte en el legislador más importante, así como en el juez principal. De aquí que el presidencialismo, que representa la consumación del desplazamiento y sustitución del judicial y el legislativo, implique una concentración de poderes.

En México el presidente concentra los poderes fundamentales del Estado. Los poderes presidenciales tradicionalmente se han clasificado de la siguiente manera:

1. Poderes legislativos
2. Poderes judiciales
3. Poderes ejecutivos

**Más precisamente, podemos observar que en realidad el presidente ostenta poderes políticos, legislativos, jurisdiccionales y poderes ejecutivos.**

#### Poderes políticos.

En México, como Estado bonapartista con régimen gubernamental pre-

sidencialista, la función política es conducida esencialmente por el jefe del ejecutivo. Toca al presidente definir y accionar la política general del país y establecer las medidas conducentes para llevarla al cabo. En tales circunstancias, los poderes judicial y legislativo sólo actúan políticamente en función del ejecutivo, pero nunca de manera autónoma ni por propia iniciativa.<sup>16</sup> En otras palabras, el judicial y el legislativo se ponen en movimiento por iniciativa y acción del ejecutivo, pero nunca por sí mismos. Así ocurre, por ejemplo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación es llamada a dictaminar acerca de la legalidad del proceso electoral.<sup>17</sup> El poder legislativo, sin embargo, es un órgano sustancialmente político que paradójicamente ha perdido importancia política,<sup>18</sup> en tanto que el poder judicial sólo actúa en política por excepción.<sup>19</sup>

Las funciones políticas del presidente se desprenden del carácter mismo del Estado como organización política de la sociedad civil. Por ello, toca al ejecutivo el conducir y definir las relaciones exteriores, ejercer los actos de soberanía en lo interno y lo externo, y el representar al país como un todo.

#### Poderes legislativos.

La presidencia tiene una gran variedad de facultades legislativas: iniciativas de ley, promulgaciones de ley; publicaciones de ley; veto de la ley; legislación en diversas materias; atribuciones reglamentarias; contratos colectivos de trabajo, y relaciones con otros poderes. En cuanto a *iniciativa* de ley, el presidente prácticamente tiene el monopolio de la elaboración legislativa. Como **promulgador**, el presidente hace aplicable la ley, es decir, enlaza el momento de la concepción formal al de la ejecución real; al mismo tiempo que el ejecutivo hace a la sociedad el conocimiento del texto legal, lo **autentifica**, lo cual, derivado en la **publicación**, permite al presidente comprometer el poder del Estado para llevar a la práctica el contenido de la ley.<sup>20</sup> El Presidente, en caso en que una ley sea inspirada en el poder legislativo, puede vetarla, es decir, no promulgarla, si ella se encuentra en oposición a sus intereses. La promulgación y el veto, pues, son secuelas legislativas necesarias que se desprenden de la necesidad de la ejecución de la ley y que quedan en manos del presidente.<sup>21</sup>

15 "Cárdenas fue un auténtico jefe de la administración; probablemente el primer administrador público moderno de México." Stephen Goodspeed, "El papel del ejecutivo en México". *Aportaciones al conocimiento de la administración pública general*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 127.

16 "La Suprema Corte puede realizar actos políticos cuando mantiene sus relaciones con los otros poderes, o se erige en Tribunal Pleno para examinar la constitucionalidad de la ley, o examina los casos de contenido político como la aplicación del artículo 97 de la Constitución... el Poder Legislativo Federal tiene como función principal la de elaborar las leyes federales y la de actuar administrativa o jurisdiccionalmente en los casos de excepción que señala el artículo 73 de la constitución". Serra Rojas, "La función constitucional del presidente de la república", p. 41.

17. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, art. 226.

18. "La misión de este poder es política en el sentido amplio de este concepto, pero no le corresponde al Poder Legislativo ni la función política en general, ni compartir aspectos de esta función con el ejecutivo de la unión." Serra Rojas, *op. cit.*, p. 41

19. Fuera de los casos señalados "su actuación política principal es la función jurisdiccional, o sea la misión de constatar o declarar el derecho." *Ibid.*

20. *Ibid.*, p. 43.

21. "El Veto como la promulgación es un acto legislativo complementario" *Ibid.*

Sólo el presidente tiene la facultad de legislar en materia económica y para casos de emergencia, a saber, legislación sanitaria y legislación de urgencia, además de los artículos transitorios de la constitución. Esto le permite penetrar en las más íntimas esferas de la vida social, en la medida en que la acción presidencial se hace sentir en la producción, circulación, distribución, tráfico y consumo mercantil.<sup>22</sup>

Junto a la iniciativa de ley y las facultades legislativas propias del ejecutivo, tenemos otra importante atribución presidencial: el **reglamento**. Este consiste en la adopción de las medidas necesarias que, mediante ordenamientos, el presidente provee para llevar a la práctica una ley,<sup>23</sup> procedimiento que le permite un amplio margen de discrecionalidad e interpretación para no sólo realizar su formulación legal, sino para su aplicación misma.<sup>24</sup> Los decretos constituyen otra arma legislativa poderosa en manos del ejecutivo. Puede afirmarse que de Carranza a Cárdenas, todos los presidentes gobernaron "por decreto". Este es, *grosso modo*, la facultad de legislar del presidente conforme a las atribuciones que le son conferidas por el Congreso de la unión.<sup>25</sup> El Presidente también puede legislar a través de *acuerdos*, que sobre todo tienen como destino la materia administrativa.<sup>26</sup>

El Presidente mexicano, pues, cuenta con un enorme y variado caudal legislativo para establecer con toda libertad y amplitud sus poderes políticos en el seno de la sociedad civil. No sólo cuenta con facultades que le permiten formular directamente una ley, sino que incluso está legalmente atribuido para interpretarla y definir su aplicación; pero, además cuenta paralelamente con la facultad de enlazar, mediante la promulgación y la publicación, el proceso legislativo y la aplicación ejecutiva. En fin, mediante decretos y acuerdos, puede ser legislador y ejecutor de un proyecto que nace en la administración pública -en la Secretaría de Gobernación- y por la propia administración pública es llevado a la práctica.

#### Poderes judiciales.

El Presidente no sólo es el principal legislador; también es el juez supremo. Aunque su función jurisdiccional se da por excepción, tiene una gran variedad de actividades, por cuanto ejerce en una igualmente variada gama de esferas sociales: tributación, trabajo, materia agraria, arbitraje en relación con los trabajadores del Estado y responsabilidad de los funcionarios públicos.<sup>27</sup> Hay, sin embargo, tres situaciones en las cuales se ma-

nifiesta con total plenitud el poder presidencial como juez supremo: la amnistía, el indulto y la aplicación del artículo 33 constitucional.

La amnistía parte de una iniciativa presidencial que se somete a la aprobación del Congreso. La amnistía se señala por ser una medida general que se aplica a todos aquellos individuos que se encuentran en la situación señalada y generalmente ha afectado a adversarios políticos o personas que han incurrido en "delitos políticos". En contraste, el indulto es de carácter individual y consiste en un decreto emitido por el presidente para anular una sentencia judicial. Por su parte, la aplicación del artículo 33 posibilita al presidente a expulsar del país a todo extranjero indeseable, sin que al acto medie juicio alguno. Este último ha permitido al presidente expulsar a diplomáticos extranjeros inconvenientes y, como en época de Calles y Cárdenas, a sacerdotes indeseables al considerárseles extranjeros por depender de un jefe de Estado también extranjero, el Papa.<sup>28</sup>

Aunque el Estado mexicano decimonónico proclama la división de poderes propia de un régimen liberal, no es sino hasta la época de Carranza cuando se lleva a cabo una real separación orgánica de poderes, de tal forma que el conjunto de los tribunales judiciales pasan de la administración pública al poder judicial.<sup>29</sup> Se consuma, así, por un lado, la cabal composición del poder judicial y, por el otro, se complementa el carácter esencialmente ejecutivo de la administración pública.

#### Poderes ejecutivos.

El Presidente tiene su función esencial en el ejercicio de los poderes ejecutivos, ya que el cargo presidencial implica el depósito de la administración pública en el propio poder ejecutivo. Los poderes ejecutivos, como las facultades legislativas, son variados; van de las atribuciones legales para aplicar leyes, a la práctica concreta de diversas materias, a saber: nombramiento de funcionarios y empleados; recaudación de impuestos; gasto público; funciones militares; relaciones internacionales; actividades económicas; funciones policiales; declaración de guerra; expulsión de extranjeros indeseables; y actividades extraordinarias (calamidades públicas y suspensión de garantías).<sup>30</sup>

La presidencia, como ya dijimos, es una institución esencialmente ejecutiva<sup>31</sup> y, en cuanto tal, su función sustancial consiste en la aplicación de las leyes. En este sentido, el ejercicio del cargo presidencial implica la puesta en práctica de una vasta y variada legislación inspirada y formulada en el seno de la administración pública. En el cargo presidencial,

22. Un buen ejemplo de la actividad legislativa del presidente, lo tenemos en el sexenio de Luis Echeverría. En este período fueron elaboradas 61 leyes. *Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal. 1970 - 1976.*

23. En el sexenio de Echeverría se expidieron 10 reglamentos. *Ibid.*

24. "No sólo puede establecer métodos para aplicar determinado artículo de la ley, sino también interpretar la ley misma y ampliar sus estipulaciones.. la práctica ha demostrado que los presidentes mexicanos, al reglamentarlas no han rebasado los propósitos de las leyes promulgadas." Goodspeed, *op. cit.*, p. 183.

25. En la misma época se expidieron 98 decretos. *Leyes, Reglamentos...*

26. En el período aludido, se expidieron 42 acuerdos, *Ibid.*

27. Serra Rojas, *op. cit.*, p. 54.

28. Goodspeed, *op. cit.*, p. 160-162.

29. En el período presidencial de Carranza "desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, entregando al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y a las autoridades locales la impartición de la justicia menor y de paz". Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*, p. 78.

30. Serra Rojas, *op. cit.*, p. 43.

31. "Ejecutar es realizar, llevar a la práctica el mandato de la ley, ya sea que se cumpla lo que ella autoriza, o que se haga efectiva al aplicarse en las situaciones que establece". *Ibid.*, P. 43.

entonces, se dan en unidad la política y la administración, en la medida en que es el titular del ejecutivo el que inicia una ley, la elabora directamente (decreto), la reglamenta, la promulga, publica y aplica, hasta en sus mínimos detalles.<sup>32</sup> Es decir, es la propia administración pública la que elabora y aplica las leyes. Por esta razón, en el Estado bonapartista de gobierno presidencial siguen siendo válidas las definiciones tradicionales de la administración pública, siempre y cuando su concepción haya rebasado la también tradicional dicotomía política-administración dentro de la cual aquella quedaba categorizada con separación de la política.

Las versiones convencionales de la administración pública que la definen como la aplicación del derecho<sup>33</sup> o como la ejecución de la política gubernamental,<sup>34</sup> son ciertamente certeras. Sin embargo, debemos decir que fueron elaboradas en un época en la que el Estado liberal había dejado, como secuela, la aspiración a una división de poderes en el marco del cual la administración pública quedaba definitivamente inmersa en el seno del poder ejecutivo, en tanto que la representación de los individuos y grupos de la sociedad se suponía representada en el poder legislativo. Tal esquematización prohibió las primeras formulaciones conceptuales de la administración pública como disciplina, hacia fines del siglo pasado y principios del presente,<sup>35</sup> que sustituyeron el poder legislativo por la política y el poder ejecutivo por la administración, engendrándose la famosa y todavía estudiada dicotomía.

El Estado liberal supone una cuidadosa y clara división de poderes, con la adición de una cierta dosis de traslape funcional en materias atribuidas a cada uno, de tal suerte que el legislativo participe mínimamente en la ejecución y la jurisdicción; que el ejecutivo también lo haga en la legislación y la jurisdicción; y el judicial lo haga también en la legislación y la ejecución.<sup>36</sup> En esta forma, pero bajo el esquema de "frenos y contrapesos", el legislativo es una institución esencialmente legislativa, el ejecutivo es sustancialmente ejecutivo y el judicial básicamente jurisdiccional. No hay duda, la administración pública queda plenamente depositada en el poder ejecutivo y, como de acuerdo a este esquema el órgano político supremo es el legislativo, la administración pública queda exclu-

32 Nosotros sostenemos la tesis de que la administración pública está depositada y contenida exclusiva o casi exclusivamente en el seno del poder ejecutivo, atendiendo la tradicional división tripartita de poderes (Aristóteles y Montesquieu), así como en la división bipartita (Rousseau y Tocqueville); pero que la aparición del bonapartismo y del presidencialismo, al atribuir al jefe del ejecutivo la hegemonía en el régimen político, le han dado la supremacía legislativa y la función ejecutiva engendrando, en el cargo presidencial, la unidad de la política y la administración.

33 "La administración Pública es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública." Wilson, "The Study of administration", p. 213.

34 "La administración pública puede ser definida como la coordinación de esfuerzos individuales y de grupo para realizar la política pública." Pfiffner y Presthus, *Public administration*, p. 7.

35 Nos referimos a la obra de Wilson, *op. cit.*, Goodnow, *Politics and administration* (1900), Moreland, "The science of public administration" (1921), Weber, *Economía y sociedad* (1921) y Willoughby, *The government of modern states* (1937).

36 El tratadista que más ha contribuido al estudio de los frenos y contrapesos ha sido Madison, Ver, Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, caps. XLVII-LI.

sivamente concebida como un instrumento práctico en manos de un ejecutivo igualmente concebido como un instrumento puramente aplicativo de la voluntad y los designios populares, "legítimamente" depositados en el seno del poder legislativo.

En el Estado liberal, de hecho, no existe ni tal división de poderes ni tal juego de frenos y contrapesos. Hay un poder hegemónico, el legislativo, porque en su seno convergen el interés económico y el interés político de las fracciones burguesas que integran el bloque del poder de la clase dominante: es el poder supremo porque es el centro de poder de la clase dominante.

En el Estado bonapartista, en contraste, el centro de poder se desplaza al ejecutivo y con tal desplazamiento también se trasladan las facultades legislativas al cargo presidencial. La composición del Estado, al modificarse, altera la organización del régimen político sellando el eclipse del legislativo y el ascenso del ejecutivo. Por tanto, como consecuencia, la administración pública situada en el seno del ejecutivo comienza a participar en una tarea hasta entonces desusada: la elaboración de los proyectos de ley. Queda profundamente modificada la base en la cual supone sustentarse la dicotomía política-administración; en su lugar, la administración pública obtiene la unidad política-administración que reside en el cargo presidencial.

En México, el tránsito del Estado liberal al Estado bonapartista provoca condiciones similares. Como puede apreciarse en el basamento formal de la administración pública mexicana del siglo XIX,<sup>37</sup> esta quedó clara y precisamente situada en el ejecutivo desde la formación del México independiente en 1821. En la época de Díaz, que coincide con la última etapa del Estado liberal, ciertamente se fincan las bases de un régimen político fuerte; pero es la revolución del 10 la que crea los cimientos no sólo para el fortalecimiento del régimen político, sino también para la unidad de la política y la administración en un cargo presidencial igualmente fortalecido. El Estado mexicano postrevolucionario es el forjador de la administración pública moderna, tal y como la conocemos hoy en día.

## 2.2 El gabinete presidencial.

Este tema, el gabinete presidencial, constituye uno de los tópicos más oscuros y menos abordados por los estudios mexicanos y, aunque formalmente en México se desconoce un cuerpo administrativo denominado **gabinete**, el análisis de los responsables de las secretarías y departamentos de Estado es una materia suficientemente importante para ayudarnos a entender el funcionamiento de la administración pública.

37 Nos referimos a la siguiente legislación: Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal (1821); Leyes Constitucionales de 1936 (específicamente Ley Cuarta); Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843); Bases para la Administración de la República Mexicana (1853), y Decreto del Congreso que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las secretarías de Estado (1891).

### Naturaleza política y administrativa del gabinete.

La denominación **secretario de Estado** es inspirada en la constitución española de Cádiz. El secretario de Estado tiene como cometido el auxiliar al presidente<sup>38</sup> en el ejercicio de sus funciones.<sup>39</sup> Sin embargo, los secretarios de Estado son más que simples empleados del presidente y, de alguna manera, forman parte del poder ejecutivo. De hecho, a la vez que asisten y asesoran al presidente, son coparticipes de sus actividades administrativas. Tal coparticipación se aprecia con toda claridad en dos aspectos: su relación con el presidente y su relación con el Congreso.

Los secretarios están relacionados con el presidente por medio de su vínculo de subordinación, en su calidad de auxiliares de los negocios administrativos. Pero, como coparticipes de sus actividades son, a la vez, coparticipes de sus responsabilidades. Esto es observable en el **refrendo**,<sup>40</sup> procedimiento que establece la responsabilidad compartida entre el presidente y el secretario pero que, a su vez, eleva al segundo a la calidad de coautor del acto implicado en la decisión del primero. Esto supone no sólo que el secretario comparte, con el presidente, en calidad de subordinado, el despacho de los negocios administrativos, sino un amplio margen de discreción para la atención, gestión y dirección del ramo bajo su responsabilidad. El refrendo, por tanto, implica la autenticación de la decisión presidencial y la posibilidad real de que se lleve a la práctica.

El refrendo implica una relativa, aunque discutible, responsabilidad política del secretario de Estado; esto, aunado a la comparecencia exigida al secretario por parte del congreso, para que informe acerca del estado que guarda el ramo administrativo a su cargo,<sup>41</sup> señala la calidad del propio secretario por encima de un simple empleado del presidente. De esta manera, el Estado mexicano supone en el secretario de Estado una fuerza política institucional decisiva, en el marco de las responsabilidades presidenciales. Un hecho relevante que acompaña esta afirmación consiste en que en todo el período que sigue a la revolución de 1910, de Obregón a López Portillo, los presidentes se han formado y desarrollado dentro del gabinete presidencial.

### El gabinete y la burocracia política.

#### La elevación al cargo presidencial implica la integración de un gabinete

38 "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 80.

39 "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de *secretarios* que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría." *Ibid*, art. 90.

40 "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos." *Ibid*, art. 37.

41 "Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinario, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría." *Ibid*, art. 92.

que encabeza la distribución de más de dos mil cargos de la administración pública. Son los llamados puestos de *designación*, que junto con los de elección popular (senadores, diputados, gobernadores y presidentes municipales), forman el cuadro institucional general de la burocracia política que gobierna el país.<sup>42</sup>

Es un hecho que el gabinete constituye la cima de la burocracia política. Todas las jerarquizaciones conocidas de este grupo lo sitúan en esa calidad. Brandenburg considera que México es gobernado por la "familia revolucionaria" a cuya cabeza se encuentra un *consejo interior* integrado por veinte hijos favoritos, y que está integrado por el Presidente, el Presidente electo (en el último año de gobierno de aquél), los ex-presidentes, un pequeño número de poderosos líderes políticos nacionales y regionales, algunos líderes sindicales y los miembros del gabinete, esencialmente los secretarios de gobernación y de defensa.<sup>43</sup> Esto es, el gabinete presidencial se encuentra, junto a otros personajes, en la cima del Estado mexicano. Otra versión, la de Scott, supone que México está gobernado por una élite a cuya cabeza se encuentra una *clase política* integrada de la siguiente manera: el presidente, los ex-presidentes, líderes políticos principales, el gabinete (que incluye al jefe del PRI), jefes militares y capitanes de los negocios.<sup>44</sup> Finalmente, Smith establece una élite política jerarquizada en nueve rangos, a cuya cabeza está una minoría compuesta por el presidente y el gabinete.<sup>45</sup> Como puede observarse, la clasificación del grupo cimero de la burocracia política que gobierna al país va coincidiendo, gradualmente, con el poder del gabinete. De hecho, la identificación de la burocracia política con los líderes del Estado implica que el poder del propio Estado está en manos del presidente y sus colaboradores, es decir, los secretarios de Estado y los jefes de los organismos descentralizados más importantes.

### El gabinete y la formación política.

En el México postrevolucionario la administración pública se ha significado, entre otras cosas, por la importancia de su papel en la formación política de sus clases dirigentes. Esto sirve para confirmar como, dentro del marco de la organización del Estado, la burocracia política se concibe en cuanto tal porque se encuentra en posesión de los cargos de la administración pública federal, estatal y municipal, así como en los correspondientes a las Cámaras de Diputados y Senadores. En suma, la burocracia política se identifica con aquellos personajes que ocupan los cargos de la organización gubernamental. Así, todo ésto parece comprobar la tesis que

42 Sirvent, "La movilidad política sexenal: los secretarios de estado y el presidente de la república." 1958-1975, p. 131.

43 Frank Brandenburg, *The making of modern Mexico*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, p. 4.

44 Robert Scott, "Mexico: The established revolution" *Pye and Verba: Political culture and Political Development*. Princeton University Press, 1965, p. 383.

45 Peter Smith, "Continuidad y cambio dentro de la élite política en México (1900 - 1971)", *Revista de Política y Administración*. México, núm. 2, 1975, p. 116.

conforme en México se desarrollaba y se confirmaba el Estado bonapartista, las fuerzas políticas confluían al seno del aparato del Estado, en cuya cumbre comenzaba a tener vida institucional el gabinete.

El carácter de la administración pública como ámbito institucional en el cual son formados actualmente los miembros de la burocracia política, establece como escalón cimero de las carreras administrativas la titularidad de una secretaría de Estado y supone una mezcla equilibrada entre la continuidad y la renovación de los cuadros políticos. Sin embargo, datos reveladores nos indican que en México la tasa de cambio es más elevada que la tasa de continuidad, ya que se calcula que en cada sexenio son reemplazadas dos terceras partes de los altos cargos de la vida pública en México.<sup>46</sup> Aquí, sin embargo, el cambio tiene como propósito lograr la estabilidad, motivo por el cual el Estado mexicano ha sufrido un interesante proceso de continuidad en la época postrevolucionaria; de sexenio a sexenio se ha logrado cierta continuidad que, frecuentemente, se logra con regularidad hasta el tercer sexenio. De este modo, considerando el caso de cuatro periodos, tenemos que del primero al segundo se conservó el 20%; del primero al tercero 10%; y del primero al cuarto 5%. Esto es, hubo funcionarios que sirvieron decrecientemente del primer al cuarto sexenio.<sup>47</sup>

Sin embargo, el proceso de continuidad ha corrido parejo al cambio, de tal manera que tras el reemplazo casi total de funcionarios en un plazo de tres sexenios, el reclutamiento político permite nuevamente la continuidad. La clave de la dialéctica cambio-continuidad la da, precisamente, la movilidad dentro de la continuidad misma y que se caracteriza por ser francamente ascendente.<sup>48</sup> Esto se aprecia elocuentemente comparando las épocas que van de Carranza al Maximato, con la de Cárdenas a Echeverría. En la primera, la tasa de funcionarios estacionados fue predominante: 59.9% con Carranza; 70.2% con Obregón; 60.9% con Calles; 60.8% en el Maximato. En contraste, en la segunda, la tasa de ascenso es la mayor: 41.4% con Cárdenas; 47.0% con Avila Camacho; 40.6% con Alemán; 50.6% con Ruiz Cortines; 46.6% con Díaz Ordaz; y 55.8% con Echeverría. La excepción es con López Mateos, en cuyo sexenio la tasa de ascenso, 39.8%, fue menor a la de permanencia, 46.6%.<sup>49</sup> En todo caso, ambos periodos se distinguen por una tasa mínima de descensos.<sup>50</sup>

46 "Después de considerarlo debidamente, yo sostendría que hay . . . una tasa de cambio muy elevada, no de continuidad, en el México Postrevolucionario. Una cifra del 35% significa que, durante cada período presidencial, aproximadamente dos terceras partes de los altos puestos nacionales han sido ocupados por gente absolutamente nueva en los círculos elitistas". *Ibid.*, p. 109.

47 *Ibid.*, p. 110

48 "Entre 103 repetidores de nivel de élite bajo Díaz Ordaz, por ejemplo, el 46.6%, ocupó posiciones más altas de las que había ocupado anteriormente bajo López Mateos. El 44.7% permaneció en la misma altura. Sólo el 8.7% descendió en la escala de importancia y prestigio". *Ibid.*, p. 111

49 *Ibid.*, p. 112

50 Carranza, 12.1%; Obregón, 5.2%; Calles, 9.6%; Maximato, 6.7%; Cárdenas, 24.8%; Avila Camacho, 26.0%; Alemán, 17.3%; Ruiz Cortines, 12.3%; López Mateos, 13.6%; Díaz Ordaz, 8.7%; Echeverría, 3.9%. *Ibid.*, p. 112.

Estos datos son reveladores: muestran cómo el país ha ido pasando de la fase caudillista a la etapa presidencialista, trasladándose el poder de los grupos armados a las instituciones bonapartistas. Significa, igualmente, que la burocracia política se ha ido profesionalizando conforme sus proyectos han requerido más pericia y técnica. La administración pública se ha convertido en el ámbito institucional donde es formada y desarrollada la burocracia política y su cima, el gabinete, la instancia donde remata la carrera política profesional de los administradores públicos.

## TERCERA UNIDAD.

### 3. LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La administración pública es la acción del Estado en el seno de la sociedad; esto es, es la relación que hace que el Estado y la sociedad entren en comunicación, a fin de establecer sus tratos. En México, la acción del Estado se lleva a cabo por medio de una administración pública variada, vasta y compleja. Comprende Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos,<sup>51</sup> el sector paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos),<sup>52</sup> la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Departamento del Distrito Federal; incluye los gobiernos estatales y municipales, así como los organismos descentralizados de los propios gobiernos de las entidades federativas, que no serán analizados en este ensayo.

#### 3.1 La administración pública centralizada.

**La administración pública centralizada está integrada por la presidencia de la república, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.**<sup>53</sup>

Entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos no habrá distinguos, por lo que tendrán la misma jerarquía y cada uno de sus titulares elaborará los decretos, acuerdos y órdenes presidenciales en lo que respecta a sus respectivos ramos. Sin embargo, la organización interna de la **secretaría** y del **departamento** sí son distintas: la **Secretaría** tiene a su cabeza a un **Secretario** a cuyo auxilio han sido previstos los siguientes cargos, jerarquizados de esta manera: subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa; el **departamento**, por su parte, lo está de la siguiente forma: a su cabeza, un jefe, a cuyo auxilio están los secretarios generales, el oficial mayor y el resto de los cargos previstos para una secretaría.<sup>54</sup>

Para el despacho de asuntos que requieran la participación de más de una secretaría, el presidente puede constituir comisiones intersecretariales cuya existencia podrá ser permanente o temporal, conforme lo señale el problema a resolver.<sup>55</sup>

#### Distribución de funciones.

**Para el estudio, la planeación y el despacho de los negocios administrativos, el ejecutivo federal es auxiliado por las siguientes dependencias:**

51 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, art. 2o.

52 *Ibid.*, art. 3o.

53 *Ibid.*, art. 1o. párrafo tercero.

54 *Ibid.*, arts., 10—15

55 *Ibid.*, art. 21.

**Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo; Departamento de Pesca y Departamento del Distrito Federal. Cada dependencia, como su nombre lo indica, está facultada para despachar los asuntos relativos a su denominación.**<sup>56</sup>

La administración pública actual, la de la década de los setentas, es el resultado de más de centuria y media de desarrollo administrativo. Resulta altamente significativo que el primer acto legislativo del México independiente, sea el **Reglamento provisional para el Gobierno interior y Exterior de las Secretarías de Estado y el Despacho Universal** de 1821. México nace a la vida independiente con una organización administrativa del Estado político, antes de haber establecido formalmente su orden constitucional; este se pacta hasta 1824. El reglamento preve la creación de cuatro secretarías: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.<sup>57</sup> En 1836, la **cuarta de las Siete Leyes Constitucionales** establece que habrá cuatro ministerios, no secretarías, y que son: Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda; y Guerra y Marina.<sup>58</sup> En las **Bases de Organización Política de la República Mexicana** de 1843, también las secretarías de Estado son reemplazadas por ministerios, que son los de: Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y Guerra y Marina.<sup>59</sup> El 22 de abril de 1853, en las **Bases para la Administración de la República Mexicana** se reinstalaron las secretarías: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda;<sup>60</sup> pero en su decreto del 12 de mayo del mismo año, quedan separadas, por un lado, la Secretaría de Gobernación y, por el otro, la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Finalmente, la última reorganización del siglo XIX tiene verificativo mediante el decreto de mayo de 1891 por el cual son distinguidas seis secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda y Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina.

Ya entrado el siglo XX, la Revolución de 1910 genera un cambio radical en la sociedad y el Estado, que influye de manera importante en la integración de la administración pública, tal y como se percibe en la primera Ley de Secretarías y Departamentos, la de 1917. Se establecen siete secretarías —Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públi-

56 *Ibid.*, art. 26

57 Apartado final, que lleva el título de: "Ramos que corresponden a cada Secretaría de las cuatro que debe componerse".

58 Art. 28.

59 Art. 83.

60 Art. 1

cas; Industria, Comercio y Trabajo— y cinco Departamentos: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos militares; y Contraloría.<sup>61</sup> En 1921 es creada la Secretaría de Educación Pública, en 1922 el Departamento de Estadística Nacional, y en 1932 la antigua Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se transforma en la de Economía Nacional, a la vez que es creado el Departamento del Trabajo.

El 22 de marzo de 1934 se da la segunda Ley de Secretarías de Estado que contempla la siguiente organización de la administración pública: secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y Educación Pública. Departamentos de Trabajo; Agrario; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; del Distrito Federal. Procuradurías: General de la República, de Justicia del Distrito y de los Territorios Federales. Y Gobiernos de los Territorios Federales.<sup>62</sup> En diciembre de 1935 tiene lugar la tercera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que la administración pública queda establecida de la siguiente manera: Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y Educación Pública. Departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Forestal y de Caza y Pesca; Asuntos Indígenas; Educación Física; del Distrito Federal.<sup>63</sup> En diciembre de 1939 se da la cuarta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuya novedad consiste en la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, así como la desaparición de los departamentos de Educación Física y el Forestal y de Caza y Pesca, así como de la creación del Departamento de Marina Nacional.

En diciembre de 1940 se reforma la Ley de Secretarías, agregando, entre otras cosas, la creación de la Secretaría de Marina y la del Trabajo y Previsión Social. En 1943 es creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En 1946 nace la quinta Ley de Secretarías, cuyas innovaciones consisten en la disolución del Departamento de Asuntos Indígenas y la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Por decreto de 1947, es creado el Departamento de la Industria Militar. Finalmente, en diciembre de 1958 nace la sexta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que crea las Secretarías de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, así como el Departamento de Turismo. La actual es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

### El Estado y la Administración Pública.

Del análisis del desarrollo histórico de la administración pública mexicana se desprende que existen dos periodos contrastados: uno, en el siglo XIX, que corresponde a la administración del Estado liberal y que se caracteriza por la realización de funciones tradicionalmente atribuidas a un Estado que, como el liberal, sus actividades se concretaban a la

61 Art. 1  
62 Art. 1  
63 Art. 1

materia fundamental de todo Estado: gobierno interior, relaciones exteriores, justicia y defensa. No fue sino hasta 1843 cuando el Estado tiene una intervención más decidida, cuando agrega a sus cometidos la instrucción pública; sin embargo, es en 1853 cuando el Estado se atribuye una función económica que ya no implica mera vigilancia, sino plena participación, al crearse en la época última de Santa Anna una Secretaría<sup>64</sup> destinada a intervenir en la agricultura, la colonización, la industria y el comercio. Esta secretaría es la piedra de toque y el antecedente original del sector de la administración pública ligado directamente a los proyectos políticos de desarrollo capitalista.

Pero no es sino hasta la aparición del Estado bonapartista, en que se manifiesta con toda nitidez la separación del Estado y la sociedad, separación que se traduce en un incremento sustancial de sus funciones en el seno de las más variadas esferas de la vida civil y que toman cuerpo en una variada y novedosa organización de la administración pública: La ley de Secretarías del 17 preve la intervención estatal en esferas usualmente atribuidas a la sociedad, no al Estado: comunicaciones, obras públicas, trabajo, salubridad pública, y siguiendo la tradición decimonónica, agricultura, industria y comercio. En la década de los veinte el Estado se atribuye la impartición de la educación pública y las estadísticas nacionales; pero es en la época de Cárdenas, momento cimero del bonapartismo, cuando el Estado incorpora a sus funciones materias tradicionalmente ligadas a los individuos de la sociedad civil: caza, pesca, asuntos forestales, problemas indígenas y educación física. Con posterioridad, el Estado se introduce con mayor energía en la salubridad y la asistencia, el trabajo y la previsión social, así como en otras esferas como la programación económica, las inversiones y el turismo.

### 3.2 La administración pública paraestatal.

La administración pública paraestatal está integrada por una agrupación de organismos administrativos de la más variada constitución: Organismos descentralizados,<sup>65</sup> empresas de participación estatal mayorita-

64 La Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio es la única dependencia especialmente tratada en las *Bases para la Administración de la República*, como puede apreciarse en los artículos 3 y 4 de las mismas.

65 "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". Ley Orgánica de la Administración Pública. art. 45.

ria,<sup>66</sup> empresas de participación estatal minoritaria<sup>67</sup> y fideicomisos.<sup>68</sup> Con el objeto de establecer una organización uniforme, se ha previsto la sectorización de las entidades paraestatales de acuerdo y bajo la titularidad de cada secretaría de Estado.<sup>69</sup> De este modo, se establece la relación y coordinación entre el sector central y el sector paraestatal.

El agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales es desigual en número, debido a que en su mayoría son de carácter económico. Así la sectorización queda dada de la siguiente manera: Gobernación, 21 entidades; Relaciones Exteriores, 1; Defensa Nacional, 2; Hacienda, 141; Programación y Presupuesto, 2; Patrimonio, 247; Comercio, 39; Agricultura, 85; Comunicaciones, 59; Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 89; Educación Pública, 31; Salubridad y Asistencia, 17; Trabajo, 5; Reforma Agraria, 3; Turismo, 19; Pesca, 29; Departamento del Distrito Federal, 5. La suma de organismos paraestatales en enero de 1977 era, por tanto, de 794 entidades.

El sector paraestatal es el testimonio más claro de lo que ha llegado a ser el Estado bonapartista; nos indica la profundidad con que ha intervenido en el seno de la sociedad civil, la variedad de las esferas sociales intervenidas y el crecimiento desorbitado de la administración pública cuando el Estado político se ha separado cabalmente de la sociedad civil.

66 "Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos: a) que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a los que se refiere la fracción III del art. 3o. de esta Ley, considerados conjuntamente o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social, b) que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o, c) que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente". *Ibid*, art. 46.

67 "Para los efectos de esta Ley, serán empresas de participación estatal minoritarias las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel". *Ibid*, art. 48.

68 "Los fideicomisos a que se refiere esta Ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el art. 3o. de este propio ordenamiento". *Ibid*, art. 49.

69 *Ibid*, arts. 50 y 51. Ver también el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal de enero de 1977, son sectorizadas.

## EPILOGO.

A grandes rasgos puede concluirse que la administración pública mexicana se ha caracterizado, históricamente, por expresar dos formas sucesivas de organización estatal gestadas en la sociedad capitalista: el Estado liberal y el Estado bonapartista. En la primera fase, la administración pública del Estado liberal tenía encomendada la realización de funciones generales de gobernación, relaciones con el exterior, justicia y defensa; es decir, funciones políticas generales que suponen una virtual división entre el Estado y la sociedad; en otras palabras, la administración pública del Estado liberal expresa, en sus funciones generales, la división existente entre la sociedad y el Estado, división de la que se desprenden las actividades económicas como una atribución de la propia sociedad civil. El Estado liberal, entonces, se caracteriza por su escasa actividad en la vida económica.

En contraste con la insuficiente participación económica del Estado liberal, el Estado bonapartista se caracteriza, a partir de 1917, por una intensa y extensiva penetración en materia agraria, industrial, comercial, del trabajo y otras más, íntimamente implicadas en la vida económica de la sociedad civil. Fue el carácter bonapartista del Estado postrevolucionario lo que propició el surgimiento de un presidencialismo fuerte, capaz de establecer y echar a andar un proyecto político en cuyo centro se encontraba el desarrollo capitalista. Así, en una situación en la cual las fuerzas productivas se encuentran en precariedad, el Estado asume la responsabilidad de impulsar y conducir el desarrollo en sustitución de una clase dominante incapacitada para desempeñar un cometido tal.

Por todo esto, en lugar de una burguesía dinámica, consciente de su destino histórico en el marco del modo de producción capitalista, el Estado ocupa el lugar de la empresa privada y sustituye a virtuales empresarios con una extensa organización de la administración pública que se desempeña en los más diversos ramos de la vida civil: la economía, la seguridad social, la asistencia, el trabajo, la agricultura, la industria, el comercio, las finanzas y otros sectores, que si bien estaban esbozados entre las facultades de la administración pública decimonónica su estado era embrionario como corresponde a toda administración del Estado liberal. De este modo, puede concluirse que el Estado mexicano y su administración son el producto actual de más de ciento cincuenta años de desarrollo; que históricamente se ha caracterizado por el incremento constante de sus funciones en el seno de una sociedad civil, cada vez más compleja conforme madura en el concierto del modo de producción capitalista.



## BIBLIOGRAFIA.

1. *Bases de Organización Política de la República Mexicana* del 12 de junio de 1843. En José Gamboa, *Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1901. Pags. 428-481.
2. *Bases para la Administración de la República Mexicana* del 22 de abril de 1853. En Gamboa, *Leyes Constitucionales...* pags. 492 - 497.
3. Berger, Denis. "Notas sobre el Estado y el bonapartismo en nuestra época." *La internacional*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 1978, nums. 8-9, pags. 15 - 44.
4. Brandenburg, Frank. *The making of modern Mexico*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1964.
5. Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978.
6. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917. En el *Manual de Organización del Gobierno Federal*. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tomo I, pags. 7 - 25.
7. *Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado* del 13 de mayo de 1891. México, *Revista de Administración Pública*. num. 10. 1958. Pags. 63 - 66.
8. Goodnow, Frank. *Politics and administration*. New York, The Mac Millan Company. 1900.
9. Goodspeed, Stephen. "El papel del jefe del ejecutivo en México" En *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal* (Autores Extranjeros). México, Secretaría de la Presidencia. 1976.
10. Hamilton, Alejandro et al. *El federalista*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957.
11. *Ley de Secretarías y Departamento de Estado*, del 31 de diciembre de 1917. México, *Revista de Administración Pública*. núm. 10. 1958. Pags. 66 - 71.
12. *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, del 6 de abril de 1934. México, *Revista de Administración...* Pags. 81 - 91.
13. *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, del 31 de diciembre de 1935. México, *Revista de Administración...* Pags. 91 - 107.
14. *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, del 30 de diciembre de 1939. México, *Revista de Administración...* Pags. 107 - 126.
15. *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, del 7 de diciembre de 1946. México, *Revista de Administración...* Pags. 132 - 137.
16. *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, del 24 de diciembre de 1958. México, *Revista de Administración...* Pags. 140 - 165.
17. *Ley Orgánica de la Administración Pública*, del 29 de diciembre de 1976. *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1976.
18. *Leyes Constitucionales*, del 29 de diciembre de 1836. En Gamboa, *Leyes Constitucionales...* Pags. 358 - 427.
19. *Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1970-1976*. México, Secretaría de la Presidencia, dos tomos, 1976.
20. Marx, Carlos. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Marx y Engels, *Obras Escogidas*. Moscú, Edit. Progreso, tomo I, Sin año.
21. Moreland, W. H. "The science of public administration". London, *Quarterly Review*, vol. 235, 1921. Pags. 213 - 228.
22. Pffifner, John y Robert Presthus. *Public administration*. New York, The Ronald Press Co. 1960.
23. *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal*. México, *Revista de Administración...* Pags. 50 - 59.
24. Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. México, Siglo XXI Editores, 1979.
25. Scott, Robert. "Mexico; The established revolution." En Pye y Verba: *Political culture and Political Development*. Princeton University Press. 1965.
26. Serra Rojas, Andrés. "La función Constitucional del Presidente de la República." En *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal* (Autores mexicanos). México, Secretaría de la Presidencia. 1976.
27. Sirvent, Carlos. "La movilidad política sexenal: los secretarios de Estado y el presidente de la república. 1958 - 1975." México, *Estudios Políticos*, nums. 3 y 4. 1975. Pags. 129- 142.
28. Smith, Peter. "Continuidad y cambio dentro de la élite política en México." México, *Revista de Política y Administración*, núm. 2. 1975. Pags. 107 - 117.
29. Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. Dos Tomos. 1964.
30. Wilson, Woodrow. "The study of administration." Estados Unidos, *Political Science Quarterly*, vol. 2. 1887. Pags. 197 - 222.
31. Willoughby, William. *The government of modern states*. New York, Appleton-Century-Crofts. 1947.