

20.2



ISSN: 1409-469X

Diálogos

Revista
de Historia



Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Universidad de Costa Rica

Julio - diciembre 2019

url: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/index>



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EDITORIAL
UCR

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO POSREVOLUCIONARIO EN MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luz María Uththoff López

Resumen

En este artículo se examinan los cambios en la estructura de la administración pública posrevolucionaria. Especial interés se pone en la figura de los departamentos, dependencias poco estudiadas en la historiografía, pero que fueron parte de la nueva configuración administrativa, cumpliendo funciones relevantes en la nueva política pública posrevolucionaria. Si bien durante los primeros años después de la Revolución para el Estado fue prioritario atender los problemas financieros y las demandas del ejército, en las etapas siguientes las políticas públicas ampliaron y diversificaron sus funciones dirigidas hacia la población para tratar de resolver las demandas sociales y ampliar su influencia en la economía con la finalidad de fortalecer su hegemonía. Así, la administración pública resulta un mirador privilegiado para comprender la construcción del Estado posrevolucionario.

Palabras claves: Estado, administración pública, secretarías, departamentos administrativos, política pública.

THE CONSTRUCTION OF THE POST-REVOLUTIONARY STATE IN MEXICO. AN APPROACH FROM THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

This article examines the changes in the structure of the post-revolutionary public administration. Special interest is placed in the figure of the departments, dependencies not sufficiently studied in historiography, but which were part of the new administrative configuration, fulfilling relevant functions in the new post-revolutionary public policies. Although for the State it was a priority to address the financial problems and demands of the army during the first years after the Revolution, in the following stages public policies amplified and diversified their functions directed towards the population, trying to meet social demands and increase their influence in the economy in order to strengthen its hegemony. Thus, the public administration is a privileged vantage point to understand the construction of the post-revolutionary State. Keywords: State, public administration, secretariats, administrative departments, public policy.

Fecha de recepción: 28 de marzo de 2019 · Fecha de aceptación: 15 de junio de 2019

- Luz María Uththoff López · Área de Historia Comparada y Regional, Departamento de
- Filosofía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Contacto: luzuhthoff@gmail.com



La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), después de la Revolución, aparece por lo regular como el cambio más significativo de la administración pública. Ciertamente esta Secretaría fue importante por sus repercusiones en distintos ámbitos de la sociedad y porque por primera vez el gasto social obtuvo un notorio incremento.¹ Pero, junto a la SEP, se establecieron otras dependencias que también contribuyeron a definir las políticas públicas vigentes a lo largo del siglo XX, y que formaron parte del proceso de formación y construcción de la hegemonía del Estado posrevolucionario. Se puede decir que el periodo que comprende los años de 1917 a 1940 fue de importantes y continuas transformaciones de la administración pública que contrasta con cierta estabilidad y continuidad registrada durante la mayor parte del siglo XIX, pues en este periodo se modificaron y crearon nuevas Secretarías y 17 Departamentos. En lo que se refiere a las primeras, además de la SEP (1921), en 1917 se modificó la antigua Secretaría de Fomento, estableciéndose la Secretaría de Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo; y, en 1937, la de Asistencia Pública. Por su parte los departamentos representaron el aspecto más novedoso y dinámico de la administración, ya que hasta antes de 1917 no existieron este tipo de dependencias, y sus cambios en esos años fueron continuos; en 1917, se crearon 5, en la década de 1920 se agregaron 3 más, y para la siguiente década desaparecieron 5 y se establecieron 9; al final del periodo sobrevivieron 6.

Sin embargo, los cambios administrativos fueron paulatinos y escalonados, y buena parte de las demandas sociales enarboladas por las fuerzas revolucionarias, sobre todo por el zapatismo y el villismo, fueron implementados desde arriba y tardaron tiempo en concretarse, lo que indica que el desarrollo institucional después de la etapa armada debe ser analizado como un proceso que llevó varias décadas en desarrollarse y estructurarse, y no estuvo exento de pugnas al interior del nuevo Estado. Si bien la Constitución de 1917 marcó un parteaguas en cuanto a los derechos sociales, su aplicación se condujo por un camino lento y complejo de negociaciones en todos los niveles, entre los diferentes poderes internacionales, nacionales y regionales, así como entre el nuevo Estado y los diferentes actores económicos y sociales. En este proceso identificamos tres etapas en la definición de las políticas públicas; una primera, de 1917 a 1920, en la que debido a las secuelas de la lucha armada y al proceso de regionalización, los cambios administrativos, más que responder a las demandas sociales de la Revolución, estuvieron relacionados con el objetivo de lograr un mejor dominio del territorio, reorganizar la administración, y, especialmente, controlar el presupuesto; atendiendo el déficit fiscal y tratando de limitar el enorme gasto de las fuerzas armadas. La década de 1920, segunda etapa, de fuerte efervescencia social, campesina y obrera, se puede considerar como de transición porque mientras continuaba, por un lado, vigente la estructura administrativa del carrancismo – lo que indica que permanecía el gran poder del ejército y el déficit de las finanzas públicas- los gobiernos de Obregón y Calles empezaron a introducir cambios notorios en materia de política pública con un claro contenido social y económico. De ahí la creación de la SEP y los cambios institucionales emprendidos por el gobierno de Calles sobre todo en materia de política económica, como fue el caso de la creación del Banco de México,

la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional de Caminos. En la tercera etapa, la década de 1930, existieron cambios fundamentales que de alguna forma terminarían por definir la estructura administrativa del siglo XX, y que establecieron las bases de lo que se conoce como Estado de Bienestar (Comín, 1996, p. 120).² Así, en esta década se creó la Secretaría de Asistencia Pública y se establecieron 9 departamentos, desapareciendo los antiguos departamentos del periodo carrancista.

Planteamos que el examen de la administración pública de esos años ayuda a comprender cómo se construyó el Estado Moderno en México y explica cómo se fueron definiendo las políticas públicas. Annick Lempérière (2007, p. 52) observa que para el estudio del Estado es necesario conocer su administración pública, pues el “Estado” es una abstracción y no actúa, ni recoge impuestos, ni recluta soldados, ni es el que administra justicia, son hombres muy concretos los que desempeñan todas estas funciones. Por su parte, Bourdieu (2014, p. 243) señala que el Estado forma a los agentes y los agentes construyen al Estado: los agentes adquieren poder al dirigir las políticas públicas. Además, siguiendo a este autor,³ el Estado no es un bloque sino un campo, y el campo administrativo es un sector particular del campo de poder. Es también un espacio estructurado según las oposiciones ligadas a formas de capital específicas, a intereses diferentes (Holloway, 1982, p. 57).⁴ Así, la administración pública es un mirador privilegiado para comprender cómo funciona el Estado y cómo interactúa con la sociedad, permite observar cómo se instrumentaron las políticas públicas y cómo estas formaron parte del juego de intereses y negociaciones existentes entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales del momento.

Al analizar la estructura administrativa de este periodo, lo primero que llama la atención son los contados cambios que se realizaron en las secretarías, mientras los departamentos tuvieron una constante transformación con sus creaciones y desapariciones. Cabe preguntarse, entonces, ¿por qué los gobiernos posrevolucionarios prefirieron cambiar y ampliar su administración por medio de departamentos y no con secretarías? Una posible explicación es que en este periodo posrevolucionario, de fuertes límites presupuestarios y con un poder presidencial en cierta forma acotado, los departamentos fueron una vía más adecuada y práctica para que el gobierno federal atendiera los diversos problemas de la función pública.⁵ Prueba de ello es que en un periodo plenamente presidencialista, después de 1940, y de expansión del Estado y la economía, ya no fue necesaria la creación de los departamentos, pues el crecimiento administrativo se hizo básicamente a través de las secretarías. Cabe señalar que, de acuerdo con lo estipulado por el Congreso, la diferencia entre ambas dependencias era que las primeras tenían funciones político administrativas, y a los segundos les concernía solo una labor administrativa, “un cometido de servicio público sin relacionarse con la política” (Carpizo, 1978, pp. 70-76; Pardo, 2009, p. 34).⁶

Sin embargo, no debe sobredimensionarse la importancia de los departamentos porque en el contexto de la administración pública de ese entonces, y frente al poder de las secretarías, y sobre todo de las más importantes como la de Guerra, de Hacienda y de Comunicaciones, su papel fue más bien secundario, tanto por lo que se refiere

a sus atribuciones como por el presupuesto asignado. Sin duda, las secretarías cumplieron funciones básicas del gobierno federal en materia de política interior, política exterior, hacienda pública, seguridad, obra pública y fomento económico, y a esas funciones hay que agregar la labor educativa de la SEP. Sin embargo, por medio de los departamentos los gobiernos posrevolucionarios buscaron atender en gran medida las nuevas necesidades tanto por efecto de la guerra como las demandas económicas y sociales surgidas por la Revolución.

Diversos especialistas han examinado el tema de la administración pública desde diferentes ángulos, pero por lo regular estos trabajos han privilegiado el estudio legal, normativo y funcional de las dependencias, y su interés se ha dirigido más a la etapa contemporánea. Como expresa Omar Guerrero (1989), la literatura sobre la administración pública se ha centrado en la organización interna del Estado, sin poner atención en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Existen pocas investigaciones de historiadores que analicen esta temática desde una perspectiva de la larga duración, que permita comprender cómo paralelo al Estado se desarrollaron diversos sistemas administrativos. Además, es fundamental examinar la administración y sus reformas en su contexto histórico: un necesario enfoque histórico permite comprender cómo va cambiando la estructura administrativa, pues si esta influye en la sociedad, las transformaciones en esta última también provocan nuevas dependencias públicas. Pensamos que el análisis de esta temática ofrece un abanico amplio de posibilidades, pues permite comprender mejor el largo proceso de formación del Estado, y la dificultad y complejidad de la construcción de una nueva institucionalidad.

Recientemente se han publicado algunos trabajos sobre la administración pública.⁷ No obstante, el estudio de los departamentos se ha dejado del lado, pues pese al gran número de ellos y a que representaron la parte más dinámica de la administración de esos años, casi no existen estudios al respecto, y cuando se alude a ellos se confunde su organización y su funcionamiento. Así, en este proceso de reconfiguración administrativa durante la posrevolución, cabe preguntarse el papel que cumplieron los departamentos en la construcción del Estado posrevolucionario y en qué medida coadyuvaron en la hegemonía y legitimación del nuevo poder. También, cómo la contienda armada alteró la dinámica interna de la administración pública, cómo se fueron negociando las demandas populares de la Revolución y cómo se tradujeron en políticas públicas específicas. En relación a la reestructuración interna, cómo se modificó el marco normativo e institucional, quiénes fueron los principales artífices de estas transformaciones, cuáles fueron los referentes administrativos que se siguieron de otros países, cómo se fueron integrando los nuevos empleados y cómo se articularon con los antiguos, y cómo se capacitaron los cuadros calificados, entre otras interrogantes a examinar. Y, en lo que se refiere a la instrumentación de las políticas públicas, cómo amplió su campo de acción en la sociedad, cómo influyó la fuerte movilización popular de la revolución, y cómo hizo legible las esferas de la vida social y económica, y cuál fue la participación y la negociación de las distintas organizaciones sociales en la definición de la política pública.

Ciertamente, hacer un recorrido por todos los cambios y continuidades de la administración posrevolucionaria, y estudiar cada una de las secretarías y de los departamentos es una tarea mayúscula, que escapa a las posibilidades de este artículo. Proponemos una selección, examinando sobre todo algunos departamentos, que por su relevancia permitan ilustrar cómo fueron cambiando las políticas públicas y el papel que cumplieron estas dependencias, cómo se pasó de un interés por reestructurar el funcionamiento administrativo interno a una mayor definición de la política pública dirigida a ciertos sectores de la población, y de claro contenido social.

Así, este artículo —que forma parte de un trabajo más amplio sobre la historia de la administración pública posrevolucionaria— busca examinar la dinámica interna que operó en los gobiernos de esos años para diseñar, instrumentar y aplicar la política pública, resaltando principalmente los factores que explican la paulatina y diversa creación de los departamentos administrativos. Iniciamos con la revisión de los cambios llevados a cabo en este terreno por el largo gobierno dictatorial de Porfirio Díaz; luego examinamos, durante la posrevolución, la creación y el desempeño del Departamento de Contraloría, el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; después, el de Estadística. Por último, analizamos el Departamento de Asistencia Infantil, que a la vuelta de unos meses se transformó en la nueva Secretaría de Asistencia Pública, con lo que el Estado asumía un nuevo papel hacia los sectores vulnerables y desprotegidos, garantizando la asistencia social como una obligación gubernamental y como el reconocimiento de un derecho social.

“Poca política, mucha administración”. La modernización de la administración pública durante el régimen del porfiriato.

Si bien desde el inicio de la República, en 1824, se estableció la administración pública bajo las nuevas pautas liberales, fue durante el porfiriato cuando a la par de la consolidación del Estado se logró estructurar propiamente una administración moderna. Este régimen, cuyo lema fue precisamente “poca política mucha administración”, hizo de la política pública una pieza clave para su legitimación y hegemonía, buscando que funcionara de acuerdo a los cánones modernos y bajo criterios de la ciencia de los países desarrollados (Hale, 1991, pp. 57-60).⁸ Así, junto a la centralización del poder del Estado y a las transformaciones económicas y sociales de esos años, el sector público se expandió, diversificó y especializó. A sus funciones tradicionales de política interior, política exterior, hacienda pública y guerra, se sumaron las de fomento —aunque esta secretaría se creó desde 1853,⁹ realmente fue hasta finales de este siglo que tuvo una orientación clara en sus funciones y mayor presupuesto asignado— y la de comunicaciones y obras públicas, que representó el cambio más significativo en materia administrativa de este gobierno. Esta reorientación y modernización administrativa provocaron una serie de cambios al interior del gobierno federal, que también amplió

su presencia en la sociedad, y particularmente sus efectos fueron más evidentes en la vida económica con el desarrollo de la infraestructura.¹⁰

La novedad administrativa de este gobierno fue el establecimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) en 1891, encargada, entre otras funciones, de promover el desarrollo de infraestructura, principalmente la construcción de los ferrocarriles. Para realizar estas obras y ampliar las nuevas funciones del Estado, fue fundamental transformar el sistema hacendario, racionalizarlo y equilibrarlo, contar con suficientes recursos para impulsar la economía, favorecer el sector agro-minero exportador y su reinserción al mercado mundial. Así, en esos años, en la medida que la economía crecía y la base recaudatoria se ampliaba, los ingresos aumentaron permitiendo la diversificación del gasto y su reorientación hacia lo que era considerado como prioritario por el régimen porfirista. La reforma fiscal y la eficiencia administrativa, y particularmente en lo que se refiere a la recaudación, fueron requisitos fundamentales para ello. A la larga ello se traduciría en una mayor centralización y empoderamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que su responsable, José Yves Limantour, llegó a tener una fuerte ascendencia sobre el presidente Porfirio Díaz.

En los cambios administrativos del antiguo régimen, identificamos dos etapas: una primera, que corresponde a los primeros años del gobierno de Díaz, en que se mantiene básicamente la misma estructura administrativa configurada desde la segunda mitad del siglo XIX, y en la que la Secretaría de Guerra va perdiendo el poder que tuvo en la mayor parte de ese siglo (Serrano, 2005, p. 349)¹¹; y una segunda, a partir de la década de 1890, en la que hay un significativo aumento del presupuesto y otra distribución del gasto entre las secretarías. Se amplían, diversifican y especializan las funciones públicas, estableciéndose la SCOP, y hacia el final del régimen se dividió la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, creándose la Secretaría de Instrucción Pública (véase la tabla 1).

TABLA 1

Estructura de la Administración Pública del Porfiriato
Ley de Secretarías de Estado 13-05-1891/1905

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Guerra y Marina
Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1891)
Secretaría de Justicia
Secretaría de Instrucción Pública (1905)

Esta modernización administrativa requirió contar con nuevos grupos calificados y saberes especializados (De la Peña y Wilkie, 1994, p. 80). La modernización administrativa y la formulación de las políticas públicas estuvieron vinculadas a la emergencia de grupos técnicos y burocráticos, y a la evolución de ciertas formas de saber social (Plotkin y Zimmermann, 2012, p. 10)¹² Así, en la nueva estructura administrativa se fueron integrando profesionistas, destacadamente abogados, también ingenieros, médicos y contadores (Guerra, 1988, p. 65).¹³

Cabe decir que la buena marcha de las finanzas públicas proporcionó al gobierno de Díaz un instrumento fundamental en su administración. Así, este gobierno pudo contar con ingresos seguros que le permitieron consolidar su poder y lograr una mayor hegemonía, impulsando el desarrollo económico, la inversión privada y la economía de mercado. Carmagnani (1994) resalta el papel de la política presupuestal como instrumento fundamental para promover la reorganización económica y su papel de promotor del mercado interno. En resumen, se requería consolidar un Estado que promoviera el desarrollo capitalista (pp. 67-85).

El levantamiento revolucionario iniciado en 1910 provocó la salida de Díaz del país; no obstante, pese al cambio de régimen, durante el nuevo gobierno de Francisco I. Madero se registraron pocos cambios en la administración pública: todavía entre los funcionarios de su gabinete el 40% estaba ligado al gobierno anterior y solo el 20% eran claros simpatizantes del maderismo (Méndez, 1996, p. 71). La principal innovación en materia administrativa fue la creación del Departamento de Trabajo. La gran beligerancia de las organizaciones obreras, en particular las del ramo textil, obligó a Madero a establecer una instancia mediadora entre los continuos conflictos obreiro-patronales de esos años. El objetivo de este departamento, adscrito a la Secretaría de Fomento, era fungir como oficina de información sobre las condiciones de trabajo, actuar como mediador en las dificultades de los trabajadores, y procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, sirviendo como árbitro en sus diferencias cuando así lo solicitaran ambas partes (Méndez, 1996, p. 134). Con el régimen dictatorial de Victoriano Huerta, en medio de la crisis del poder, la movilización de las fuerzas revolucionarias y las crecientes demandas agraristas, se estableció la Secretaría de Agricultura y Colonización, con lo que el tema agrario adquiría rango de secretaría. Asimismo, lo significativo de ambos gobiernos fue el constante aumento del gasto militar que los obligó a contraer préstamos extranjeros.

Los efectos de la guerra revolucionaria. La nueva administración del gobierno de Carranza

Como es sabido, el gobierno de Venustiano Carranza enfrentó las graves secuelas de la prolongada lucha revolucionaria: un país fragmentado, militarizado, y con grandes carencias y demandas sociales, entre otras. En ese contexto, los desafíos de gobernabilidad fueron enormes y muy diversos. Al examinar los cambios administrativos

efectuados por el carrancismo es posible vislumbrar que su objetivo prioritario fue reorganizar la estructura administrativa interna. Así, ante un panorama nacional bastante crítico y en un contexto internacional de la Gran Guerra de Europa, el gobierno buscó ordenar las finanzas y reestructurar la administración.

Para algunos autores el proceso revolucionario afectó el funcionamiento del conjunto de la administración pública, paralizando o desapareciendo instancias institucionales, y dispersando a los grupos de trabajo especializados (De la Peña y Wilkie, 1994). Sin embargo, como expone Omar Guerrero (2011), una buena parte de la burocracia del porfirato permaneció en sus puestos después de la Revolución, “la gran mayoría de los servidores públicos fueron reclutados con antelación a la integración de las dependencias federales revolucionarias, y ello se demuestra atendiendo a su edad y antigüedad” (p. 344), pero los altos funcionarios vinculados al antiguo régimen renunciaron, lo que provocó el desplazamiento de especialistas. Así, con la salida de estos altos mandos de la burocracia, en el gobierno de Carranza existió un remplazo generacional en los cargos administrativos y en los puestos de elección al integrarse a su gobierno personal joven y de diversa procedencia, con predominio del Norte, que en más de un 80 por ciento nunca habían ocupado este tipo de puestos (Smith, 1981, pp. 36-40; Camp, 1996). Si bien la mayor parte de estos cargos fueron dominados por los militares, en la medida en que se logró la pacificación y se ampliaron las nuevas funciones del Estado, fue cada vez más necesaria la incorporación de profesionistas y los nuevos agentes sociales empezaron a reorganizar y definir las funciones públicas, por lo que este gobierno fue un verdadero laboratorio de formación de nuevos funcionarios y técnicos especialistas. Nuevamente, en la administración predominaron los abogados, pero también se incorporaron contadores, médicos, ingenieros, antropólogos, economistas, sociólogos, trabajadoras sociales, entre otras profesionistas, y desde luego los maestros (Plotkin y Zimmermann, 2012, p. 10).¹⁴

Una de las primeras medidas en materia administrativa que emprende Carranza ya como presidente constitucional fue emitir una nueva Ley de Secretarías en diciembre de 1917 (*Diario Oficial*, en adelante *DO*, 31 de diciembre de 1917). Los principales cambios que incorporó fueron en el nivel de las secretarías, la creación de la de Industria, Comercio y Trabajo que absorbió funciones antes encomendadas a la de Fomento y que en sus nuevas encomiendas estaban el petróleo y combustibles minerales (concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección oficial), y huelgas. También se estableció la Secretaría de Agricultura y Fomento, que también retomaba atribuciones de Fomento, pero incorporaba las demandas del agrarismo, al ser responsable de tierras de pueblos, dotación y restitución de tierras a los pueblos y fraccionamiento de los latifundios; además, creaba la Dirección Etnográfica: estudio de razas aborígenes,¹⁵ y exploraciones y conservación de zonas arqueológicas (*Archivo General de la Nación*, en adelante *AGN*, O-C, 121-D5-8). Pero lo más novedoso en el escenario administrativo fueron los departamentos, se formaron cinco: Contraloría, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Salubridad Pública y Universitario y de Bellas Artes (véase tabla 2).

La Contraloría tenía entre sus competencias la contabilidad de la nación, la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, así como la fiscalización de la toda la administración pública (Uthhoff, 2009, p. 83). El de Aprovisionamientos Generales, le correspondía “la adquisición por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal” exceptuando las de la SCOP y Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares (Rives, 1984, pp. 241-242) y este último absorbía a las anteriores fábricas militares dependientes del Ejército, responsabilizándose del abastecimiento militar (Mijares Palencia, 1936, p. 102). A diferencia de los propósitos de estos tres departamentos, encaminados a reorganizar la administración interna y el suministro del Ejército, el de Salubridad y Universitario y de Bellas Artes se dirigían a atender políticas públicas básicas de salud y educación. Pero entre ellos mismos se observan contrastes, pues sus ámbitos de competencias eran distintos: mientras el primero, el de Salubridad, se le daba un rango de atribución federal de acuerdo a lo estipulado en la Constitución de 1917, le correspondía la Legislación Sanitaria de la República, entre otras funciones. Por su parte al segundo la Federación solo se hacía responsable de las escuelas de educación superior y de bellas artes, así como museos, bibliotecas y archivos, pues como es sabido no sería hasta 1921, con la creación de la SEP, cuando la educación pasó a ser una responsabilidad federal.

Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, y los expertos estadounidenses.

Pero ¿cómo surgió la figura de departamentos en la nueva administración? Meses antes de la nueva Ley de Secretarías, Carranza formó la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera (CRAF), cuyo propósito fue estudiar la situación de la cuenta pública y establecer mecanismos para lograr un mejor control del presupuesto. Al final, la creación de esta Comisión no solo influyó en la orientación de la política financiera sino también en cambios administrativos, como fue precisamente el establecimiento de los departamentos, que siguieron sujetos a la influencia estadounidense.

Para Carranza, en el contexto de crisis financiera que se vivía, era importante ordenar la hacienda pública y volver a obtener crédito externo; de ello dependía poner en marcha al conjunto de la administración y establecer el Banco Único de Emisión,¹⁶ pues es de señalar que en materia económica existía un caos monetario ocasionado por la indiscriminada emisión de billetes, y por la constante fluctuación del valor de la plata la banca se encontraba en una situación de *impasse* después de su confiscación en 1916 (Zebadúa, 1994, p. 123) y los canales para contratar crédito externo estaban cerrados hasta que se reanudara el pago de la deuda externa.¹⁷ Todo ello provocaba un enorme déficit, agudizado por la inestabilidad de los ingresos y el cuantioso pago del ejército que absorbía más del 70 por ciento del presupuesto.

La guerra había provocado la falta de control y dispersión de las oficinas de hacienda, la fuga de pagadores, la casi inexistencia de la rendición de cuentas, y a todo ello se sumaba la persistencia del poder discrecional de los militares, quienes asumían muchas veces funciones civiles, y también en el ámbito fiscal y financiero.

Si bien desde el régimen anterior fue común formar comisiones¹⁸ para atender problemas públicos, en el nuevo gobierno estas adquirieron un papel todavía más relevante, pues en un momento en que se desplazó a la antigua elite política y a los equipos técnicos, en el nuevo relevo generacional las comisiones cumplieron la función de ir integrando y formando nuevos grupos de especialistas. Así, el Estado designa un conjunto de personas reconocidas como habilitadas, especialistas y dignas de tratar problemas públicos, y ellos también ubican este problema, y se abocan a proporcionar un remedio, y tienen la capacidad de llevar a cabo modificaciones administrativas y orientaciones legislativas (Bourdieu, 2014, p. 47). La función de la comisión es producir una visión oficial que se imponga como una visión objetiva y legítima.

En particular la CRAF, a diferencia de otras comisiones formadas durante esos años, integradas básicamente por funcionarios y especialistas nacionales, incorporó a los llamados expertos financieros estadounidenses. Así, además de altos funcionarios de la administración —Luis Cabrera, Alberto J. Pani, y Rafael Nieto—,¹⁹ participaron Henry Bruère, reconocido por su labor en el saneamiento de las finanzas municipales de Nueva York, y Thomas R. Lill, considerado un especialista en el área contable de las finanzas. Según Zebadúa ambos, Bruère y Lill, eran representantes en Estados Unidos de la emergente profesión de expertos coloniales (Rosenberg, 1999; Babb, 2003; Zebadúa, 1994),²⁰ cómplices de la expansión mundial de su país. Sus miembros tenían buenas relaciones con algunos de los grandes bancos estadounidenses, además de contactos en el Departamento de Estado, de Guerra y del Tesoro.²¹ Para el nuevo gobierno la presencia de estos expertos no solo contribuiría a ayudar a mejorar la situación financiera, sino también permitiría mandar buenas señales a los banqueros estadounidenses de que las finanzas estaban siendo dirigidas de acuerdo al dogma liberal, y que se seguirían sus recomendaciones para equilibrarlas, poder pagar la deuda externa y ser nuevamente sujetos de crédito. En esos años, tanto para los funcionarios como para la opinión pública la recuperación económica pasaba por la obtención de crédito externo. Así, buena parte de las labores de los encargados de Hacienda se dedicaría a negociar con la banca estadounidense un arreglo de la deuda externa y obtener un nuevo préstamo (Uhthoff, 2017).

El trabajo de los expertos financieros se abocó al examen de los problemas financieros que vivía el país.²² En principio, observaron la carencia de registros estadísticos que les permitiera conocer el estado de los diferentes rubros de la hacienda pública. Pero, aunque no se contaba con cifras certeras del presupuesto, para estos especialistas era evidente el enorme déficit con el que iniciaba el gobierno Carranza, pues su gasto no correspondía a sus ingresos. En el presupuesto de 1917 a 1918, calculaban un monto de 178 millones de pesos, existiendo un déficit de más de 60 millones, por lo que su recomendación principal fue entonces cuidar los gastos

y controlar cada erogación de las Secretarías. Era necesario lograr el equilibrio presupuestal (Carmagnani, 1994),²³ y por ello, siguiendo la experiencia estadounidense, sugirieron establecer dependencias que tuvieran como fin prioritario cuidar los egresos y fiscalizar los recursos públicos. De acuerdo con estas recomendaciones, el gobierno de Carranza estableció los Departamentos de Contraloría, el de Aprovisionamientos Generales²⁴ y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. También, el de Salubridad Pública y el Universitario y de Bellas Artes (véase tabla 2). Los dos primeros tenían como objetivo ordenar la contabilidad y fiscalizar el gasto; el de Fabriles²⁵ quitaba a la Secretaría de Guerra la autonomía de su abastecimiento y se pasaba a este departamento controlado por el Ejecutivo, pues, como era entonces sabido, por medio de la compra de armamento, forraje y otros implementos los militares cometían diversos actos de peculado (Mijares, 1936, p. 102).

TABLA 2

Comparación de la administración del porfiriato y la del gobierno de Venustiano Carranza
Ley de Secretarías de Estado diciembre de 1917

PORFIRIATO	VENUSTIANO CARRANZA
Gobernación	Gobernación
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público
Guerra y Marina	Guerra y Marina
Fomento, Colonización e Industria	Agricultura y Fomento
Comunicaciones, Obras Públicas	Comunicaciones y Obras Públicas
Justicia	Industria Comercio y Trabajo
Instrucción Pública	Aprovisionamientos Generales
	Contraloría
	Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
	Universitario y de Bellas Artes
	Salubridad

Así, el desequilibrio presupuestal, junto con las dificultades que encaraba el gobierno de Carranza para controlar las oficinas recaudatorias del territorio nacional, llevó a recomendar la necesidad de reestructurar el manejo de la hacienda pública, dividir sus funciones para que no fuera solo un funcionario el que recibe, gasta e interviene sus propias cuentas, sino establecer un ente independiente encargada de la contabilidad y de la fiscalización. Esta fue la razón para crear el Departamento de Contraloría,²⁶ cuyas funciones le restaban atribuciones a la otrora poderosa Secretaría de Hacienda,

y se desataba igualmente una lucha interna por el control de atribuciones y competencias entre ambas dependencias. La clave se estas asesorías era inculcar la disciplina en el gasto público y en las prácticas administrativas (Rosenberg y Rosenberg, 1987, p. 70), por lo que las reformas administrativas sugeridas iban en esa dirección. Las amplias facultades de Contraloría provocaron continuos conflictos y fricciones con la Secretaría de Guerra, dependencia que ejercía el mayor monto de presupuesto (*Archivo Plutarco Elías Calles*, en adelante *APEC*, Contraloría, Exp. 107, Inv. 1123, Leg. 1/4”). Los militares se resistían a perder la autonomía de que gozaron en los tiempos de la guerra (*AGN*, O-C, 101-F).

Entre los departamentos, el de Fabriles adquirió relevancia desde un principio, manejó el mayor presupuesto y se le concedió un crédito mensual de 30 mil pesos en la Comisión Monetaria (*AGN*, O-C, 121-D5-F-4)²⁷. Su función era aprovisionar a la poderosa Secretaría de Guerra integrada por aproximadamente 150 000 soldados y que representaba el 70 por ciento del presupuesto, número de integrantes muy elevado si tenemos en cuenta que el resto de la administración se componía por apenas 20 000 empleados civiles (Blanco, 1995). Ciertamente, el número de efectivos gradualmente tendió a disminuir, de tal modo que para 1930 eran 63 000; y en 1940, 50 000 (Garduño, 2008, p. 192), pero el poder de la milicia se mantuvo presente durante esos años. Por ejemplo, en 1920, la Secretaría de Guerra recibía 50 millones de pesos, Fabriles ejerció 13 millones, un poco menos de los 16 millones de una Secretaría tan importante como la de Comunicaciones y Obras Públicas (*Departamento*, 1923, p. 108). La función de abastecimiento de esta dependencia no se limitaba al armamento, también incluía vestuario, equipo y medicamentos.

Como se sabe, el problema del abasto militar fue recurrente a lo largo de la lucha armada dado que en su mayor parte era importado, lo que representó un enorme gasto en un periodo de contracción económica que hacía sobre todo difícil cumplir con los pagos exigidos en oro o en dólares. Además, el armamento incrementó su precio como efecto de la Primera Guerra Mundial. En este contexto, el nuevo gobierno carrancista buscó la autonomía en el abasto militar. En palabras de Carranza “había que fabricar nuestras propias armas si no queremos que nuestros asuntos interiores los decidan los que nos las proporcionan” (Cabrera, 1975, p. 468). No obstante, existieron límites presupuestarios y tecnológicos y mala administración que impidieron una efectiva producción de armamento, la manufactura interna fue insuficiente y deficiente (Garcíadiego, 1991, pp. 451-452; Loyo, 2003, pp. 84-86),²⁸ por lo que en su mayor parte continuó su importación.²⁹ A la larga este departamento terminó por ser más una fábrica de vestuario que de manufactura de armamento.

Las altas erogaciones del ejército no solo eran por los haberes, sino también por el aprovisionamiento de armamento, vestuario y equipo (*AGN*, O-C, 101-E-13). Fabriles se encargaba desde la importación, producción y reparación de armamento, vestuario y equipo, drogas y medicamentos. También de la compra de tráileres, camiones, automóviles y motocicletas (*AGN*, O-C, 121-D5-A-16; O-C, 121-D5-E-23; O-C, 121-D5-A-14). Para la Secretaría de Guerra, depender de este departamento para su abastecimiento fue motivo de constantes reclamos (*AGN*, O-C, 241, D5-D-1).³⁰

Los militares se quejaban por la tardanza en el aprovisionamiento y por el armamento defectuoso, así como el vestuario mal confeccionado (*AGN, O-C, 241, D5, G-2*). Fabriles fue parte de las pugnas y prebendas políticas, que hicieron que durante el gobierno de Obregón su administración fuera concedida como parte del pago de favores al Partido Laborista, por lo que su líder, Luis N. Morones, fue su titular entre 1920 y 1923, para después ser remplazado por el general Celestino Gasca (1924-1928). La rivalidad entre la Secretaría de Guerra y Fabriles fue una constante: era claro que a los militares no les parecía muy adecuada la existencia de fábricas militares fuera del control de la Secretaría. En 1921, esta Secretaría (Departamento de Artillería) señalaba irregularidades en la gestión de Fabriles, como las diferencias en los precios en que adquirirían ambas dependencias los mismos productos. Se señalaba el caso del algodón, petróleo crudo, gasolina y zinc, pues mientras la Secretaría de Guerra conseguía precios preferentes de la Fábrica de Hilados y Tejidos de San Antonio Abad y de El Águila, Fabriles reportaba precios elevados (*AGN, OC, 241-W-E*). También, en 1931 se denunciaba al general Juan José Ríos, encargado del Departamento, de privilegiar como únicos contratistas, a pesar de que otras empresas ofrecieran mejores precios, a la Casa Fal, proveedores de mantas, frazadas, lonas y paños; al parecer, esta casa a cambio de ese contrato de exclusividad, le había sobornado con 100 000 pesos, un automóvil y otra cantidad fuerte a la esposa del general. Loyo (2003) hace notar que el general Amaro tenía que recurrir en muchas ocasiones al presidente Obregón para que Fabriles cumpliera sus requerimientos. Además, este general tenía enormes fricciones con el responsable del Departamento, Morones, a quien acusaba de negligencia y de lentitud en atender sus demandas, y sobre todo por la calidad de las compras, que por lo regular eran de segunda. (p. 85).

Así, la creación y desempeño de Fabriles terminó por sustraer al Ejército del control sobre el abastecimiento militar, con lo que se redujo su presupuesto y pretendió acotar una fuente poderosa de peculado y de compras sin la debida justificación. De acuerdo al diagnóstico de los especialistas financieros, como señalamos, el déficit público en gran medida era ocasionado por adquisiciones de artículos y mercancías innecesarias y sin cuidado, por lo que se hacía indispensable concentrar estas adquisiciones, sobre todo los cuantiosos artículos de provisión militar, con un Departamento independiente.

La segunda etapa: la nueva política económica y el Departamento de Estadística Nacional.

Durante la década de 1920, hubo continuidades y cambios en la administración pública. Básicamente permaneció la misma estructura del carrancismo, pues en este periodo no se emitió ninguna Ley de Secretarías, y los cambios que se realizaron fueron a través de decretos presidenciales. Sin duda la transformación más significativa fue la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. Esta Secretaría tuvo un efecto en todos los ámbitos de la sociedad mexicana y repercutiría

en la construcción de una nueva identidad nacional (Gramsci, 1999, pp. 25-26)³¹. Para la creación de esta secretaría se llevaron a cabo cambios legislativos para extender las competencias educativas a nivel federal, permitiendo al gobierno central llevar la enseñanza escolar a todo el territorio nacional.

Junto al importante cambio que representó la SEP, continuaron las secretarías y los cinco departamentos de la fase anterior, lo que indica que estaban vigentes las necesidades a las que obedecían su creación: un eficaz control del presupuesto, su centralización y un mayor dominio sobre las fuerzas armadas. No obstante, se crearon 3 nuevos departamentos: Estadística Nacional, Presupuesto (*DO*, 8 de junio de 1928)³² y el del Distrito Federal (1928) (Hernández Franyuti, 2008, p. 12)³³ (véase tabla 3). En el caso de los dos primeros, los cambios en la política económica explican su establecimiento. Para esa década era fundamental para el Estado la reactivación económica: se necesitaba, entre otras prioridades, restablecer el funcionamiento de los ferrocarriles, seriamente afectados por la lucha armada, y reorganizar el sistema bancario. Además, se debía mantener el valor del peso, renegociar la deuda externa, asegurar la autoridad fiscal del gobierno y saldar el déficit fiscal (Zebadúa, 1994, p. 157). Para emprender una nueva política económica y auspiciar una mayor intervención del Estado en la economía, se requería contar con datos precisos de la situación de las finanzas nacionales, pero también sobre la población y las diversas ramas de la economía (Bourdieu, 2014, pp. 198, 295)³⁴.

TABLA 3

Estructura de la administración durante la década de 1920

SECRETARÍAS	DEPARTAMENTOS
Gobernación	Aprovisionamientos Generales
Relaciones Exteriores	Contraloría
Hacienda y Crédito Público	Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
Guerra y Marina	Salubridad Pública
Agricultura y Fomento	Estadística Nacional
Comunicaciones y Obras Públicas	Presupuesto
Industria Comercio y Trabajo	Distrito Federal
Educación Pública	

Cabe señalar que la modernización de los métodos estadísticos fue pieza clave para la administración pública durante el anterior régimen, sobre todo en el ámbito hacendario (Hacking, 2006, p. 19).³⁵ La misma evolución de esta disciplina estuvo muy ligada al interés de los Estados por ubicar y cuantificar a sus contribuyentes. Para Bourdieu (2014) no es una casualidad la vinculación entre el Estado y las estadísticas, pues de acuerdo a los historiadores, el Estado comienza con la aplicación de los inventarios: las investigaciones sobre los bienes estuvieron bajo la lógica de los impuestos porque,

para recaudarlos, hay que saber lo que posee la gente (pp. 23, 281)³⁶ Por su parte, Carmagnani (1994) expone que junto a la activación e implementación del presupuesto se requirió el nacimiento de instituciones económicas y políticas, y entre ellas estuvo la estadística oficial, pues sin estimar la riqueza nacional era imposible calcular la oferta de bienes públicos ni estimar las nuevas imposiciones necesarias para cubrir dicha oferta (p. 18). El Estado, en su afán unificador y centralizador, convierte a las estadísticas en un instrumento por excelencia, pues permiten totalizar las informaciones individuales y obtener, por la totalización, una información que ninguno de los individuos que proporcionó la información elemental tiene (Bourdieu, 2014, p. 295).

Con la lucha revolucionaria se afectó la continuidad en los registros estadísticos, pues se interrumpieron o se elaboraron irregularmente (Castañeda, 2002).³⁷ Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda a principios de 1920 no podía calcular con precisión su balance presupuestal: los datos con que contaba eran parciales y poco confiables (Zebadúa, 1994, p. 160).³⁸ Ciertamente, en gran medida esta tarea contable le correspondía a la Contraloría, pero el cúmulo de irregularidades con las que se había ejercido el presupuesto en los años de guerra y después de esta impidieron llevar a cabo un adecuado registro de los ingresos y los egresos de la federación. A tal grado continuó esta situación que las cuentas de 1917 a 1923 tardarían años en ser depuradas. De hecho, se mantuvieron como Operaciones en Suspense sin Comprobación hasta 1931 (Lanz, 1993, p. 267).³⁹

En este contexto de irregularidad estadística se formó, al finalizar 1922, el Departamento de Estadística Nacional, cuyo propósito fue elaborar las estadísticas colectivas del país con la uniformidad y simultaneidad debidas y que incluía los censos (Castañeda, 2002, pp. 358-359)⁴⁰. En su estructura comprendió oficinas dedicadas a la estadística económica, y a los rubros del territorio, población, agricultura, minería, industria, comercio, instituciones de crédito, vida económica, vida intelectual, vida moral y vida social (*Historia*, 2003). Con su establecimiento, fue claro el interés del gobierno de Obregón por crear una dependencia con amplias facultades sobre la labor estadística y en centralizar todos los recursos humanos y materiales relacionados con esta actividad. En el artículo segundo del decreto de su creación se establecía que:

Todas las secciones de Estadística dependientes actualmente de las Secretarías y Departamentos de Estado del Ejecutivo, así como las secciones de Estadística que sostienen los Gobiernos de las diversas entidades federativas y los Municipios de la República, quedarán subordinados técnicamente a el Departamento que se crea con esta ley (*DO*, 12 de enero de 1923).

Ciertamente la modernización de la estadística⁴¹ que se emprendió en esos años permitió al Estado contar con instrumentos adecuados para la aplicación de las políticas públicas y sobre todo de la nueva política económica (Pani, 1926, pp. 9-10),⁴² pero todavía eran limitados sus alcances de centralización y de un control más eficaz de la información. Se puede advertir, pues, que las nuevas instituciones carecieron de coordinación y tuvieron serias dificultades y rivalidades crecientes entre ellas, como la pugna constante entre la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Contraloría, que impidió contar con informaciones precisas, fidedignas y oportunas

sobre los ingresos y egresos de la federación, pues mientras la Secretaría de Hacienda informaba de superávit en los presupuestos, la Contraloría reportaba un déficit (*DCCD*, 16 de noviembre de 1932). También el Departamento de Estadística tuvo dificultades para desempeñar su labor de homogenización y centralización de la información estadística. Por ello, en 1928, se formó el Consejo Nacional de Estadística⁴³ para coordinar las actividades de las diversas dependencias del gobierno con el objeto de resolver la uniformidad en las exposiciones estadísticas. Además, se emitió un decreto (*DO*, 8 de junio 1928) que reformaba y adicionaba la Ley de este departamento, y que en sus consideraciones se notaba que “la elaboración estadística se ejecutaba con distinto criterio, los resultados no concuerdan, ocasionando desorientaciones” en el gobierno, por lo que subrayaba la necesidad de lograr la unificación y la obligación de todos los funcionarios a proporcionar los datos estadísticos que solicitara el departamento.

No obstante, para el nuevo Estado era prioritaria la regularización de las estadísticas. Junto a la fiscalización del presupuesto, era parte de las estrategias para fortalecer su administración y lograr una mayor centralización (*Castañeda, 2002*, pp. 358-359). Ello tuvo que ver no solo con el interés del dominio interno, sino también fue fundamental para la negociación con el capitalismo internacional, pues en la medida que se lograran unas finanzas ordenadas y estables, con registros estadísticos confiables, el país mostraría su capacidad de pago, sería sujeto nuevamente de crédito externo y atractivo a la inversión extranjera. Así, las estadísticas adecuadas y confiables (*De la Peña y Wilkie, 1994*, p. 9)⁴⁴, y la mejor supervisión de los ingresos y egresos, fueron fundamentales para el control del presupuesto, el dominio político-administrativo del nuevo grupo en el poder y la negociación con la banca internacional, sobre todo estadounidense.

Este departamento desapareció en 1932, incorporándose sus funciones a la recién renombrada Secretaría de Economía Nacional (*DO*, 15 de diciembre de 1932).

Tercera etapa: una nueva estructura del gasto público.

En la década de 1930, existieron una serie de cambios estructurales en lo político, económico y social que reorientaron el rumbo del país. En principio, después de la crisis política que sucedió al asesinato de Álvaro Obregón, se empezó a construir una nueva institucionalidad política con la formación del Partido Nacional Revolucionario, sentándose las bases del sistema presidencialista. En el ámbito económico, con la crisis mundial de 1929⁴⁵ la política económica favoreció la integración de una economía nacional (*Hernández Chávez, 1993*), poniendo bajo el control del Estado sectores estratégicos como el petróleo y los ferrocarriles, e impulsando políticas de fomento industrial, sustitución de importaciones y desarrollo del mercado interno. La hacienda pública estaba mejor organizada e iba consolidando su centralización, y logró tener un mejor equilibrio entre sus ingresos y egresos, incluso en algunos años

registró un superávit, lo que permitió al gobierno saldar cuentas atrasadas y reiniciar el pago del servicio de la deuda externa (Cárdenas, 1994, p. 40). Este contexto ayuda a explicar el porqué los gobiernos de esos años, principalmente el de Lázaro Cárdenas, profundizaron y diversificaron su política pública en materia económica y sobre todo social, a tal grado que se puede decir que existió un giro radical en esta materia, conformándose una nueva estructura del gasto público.

Para algunos estudiosos se llevó a cabo una mayor expansión del Estado (Holloway, 1982)⁴⁶ ampliando sus funciones en distintos ámbitos de la sociedad. En materia de política social, además de la educación y la salud, la vivienda, y el transporte, también la asistencia social apareció como una nueva política pública. Así, después de que en la etapa anterior el Estado se debatió entre pugnas internas, un Estado débil y acotado, ahora lograba una mayor hegemonía y buscaba resolver los llamados “problemas sociales”, mediante la administración y la práctica cotidiana de su ejercicio, aunque todavía enfrentaba la resistencia de los poderes regionales.

En esta fase la administración pública experimentó cambios importantes. Se promulgaron 3 leyes de secretarías⁴⁷, lo que representó una reestructuración de las funciones públicas, y, en gran medida, ello obedeció a la creación de 9 nuevos departamentos. En el ámbito de las secretarías existieron 3 importantes cambios, uno fue que la de Industria, Comercio y Trabajo se transformó en la de Economía Nacional (DO, 6 de abril de 1934).⁴⁸ Con esta nueva denominación se hacía patente que el interés del gobierno federal era principalmente promover la integración y el mercado nacional por encima de estimular la economía exportadora. Además, las funciones en materia de política laboral cobraban tal importancia en esos años que se constituía un departamento independiente, Departamento Autónomo del Trabajo (DO, 15 de diciembre de 1932)⁴⁹ y se le restaban a esta secretaría. El otro cambio fue que la de Guerra pasó ser de la Defensa Nacional, lo que implicó una transformación significativa porque modificaba la base organizativa del ejército y el pensamiento militar dominante, enfatizando el concepto de defensa por encima de la idea de guerra (Garduño, 2008, pp. 203-204). También se estableció una nueva secretaría de Asistencia Pública que permitió al Estado asumir una nueva responsabilidad social en la asistencia a diversos sectores de la sociedad. En general durante esta fase se registró un aumento del gasto público, que se acentúa en los últimos años de esta década, y una redistribución de este; disminuye claramente el gasto militar y administrativo, y crece notoriamente el gasto social y económico (Wilkie, 1978).

Si bien existe una historiografía⁵⁰ que ha puesto el acento en la voluntad presidencial de Cárdenas para llevar a cabo la nueva orientación de la política pública, no debe soslayarse que los cambios empezaron desde los gobiernos del llamado maximato, expresados en la creación de los departamentos Agrario⁵¹ y del Trabajo, y la emisión del Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario que, aunque no cumplido cabalmente, sí buscó reestructurar la política pública, pues incluso fijó porcentajes del gasto que debían ejercerse en materia educativa, agraria y laboral.

Ciertamente con Cárdenas se ampliaron y diversificaron las políticas públicas y los gastos sociales que habían aumentado desde el gobierno de Obregón, tomaron durante su presidencia un mayor relieve. Lo mismo sucedió con los gastos en pro de la economía (Wilkie, 1987, p. 68).

Los departamentos en esta fase vivieron profundas transformaciones, pues desaparecieron 6 y se crearon 9. De las etapas anteriores sólo permanecieron el Departamento de Salubridad y el del Distrito Federal. Estos cambios muestran que las funciones encomendadas a los departamentos que se heredaban de los gobiernos anteriores dejaron de ser prioritarios y sus atribuciones eran asumidas por las secretarías. Por lo que en esta década se observa la supresión de los departamentos de Contraloría, Presupuesto, Fabriles y Estadística.⁵² De estos departamentos que desaparecieron, llama la atención la de Fabriles, pues fue un departamento que tuvo un peso importante en el presupuesto. Pero, para esta fase, la situación del ejército había cambiado.⁵³ Era una fuerza sometida al poder presidencial, se había fortalecido su profesionalización, y todo ello se reflejaba en su presupuesto, al reducirse a la quinta parte del total de los egresos.

Por su parte los nuevos departamentos creados en esta década indicaban que las prioridades ahora se dirigían hacia otros objetivos, muy distintos de los de la primera fase. Baste enunciarlos: departamentos de Trabajo, Agrario, Asuntos Indígenas, Asistencia Social Infantil, Educación Física, Prensa y Publicidad, Ferrocarriles, Forestal de Caza y Pesca y Marina Nacional (véase tablas 4 y 5).

TABLA 4

Estructura de la Administración Pública de Lázaro Cárdenas

SECRETARÍAS	DEPARTAMENTOS
Gobernación	Trabajo
Relaciones Exteriores	Agrario
Hacienda y Crédito Público	Asuntos Indígenas
Defensa Nacional	Asistencia Social Infantil
Agricultura	Educación Física
Comunicaciones y Obras Públicas	Prensa y Publicidad
Secretaría de Economía Nacional	Ferrocarriles
Secretaría de Educación Pública	Forestal de Caza y Pesca
Secretaría de Asistencia Pública	Marina Nacional
	Distrito Federal

TABLA 5

Cambios y continuidades de los Departamentos del gobierno de Lázaro Cárdenas

Trabajo	1932	1946
Agrario	1934	1976
Asuntos Indígenas	1935	1946
Educación Física	1935	1937
Forestal de Caza y Pesca	1936	1939
Ferrocarriles	1937	1939
Prensa y Publicidad	1937	1939
Asistencia Social Infantil	1937	1937
Marina Nacional	1939	1946

Al examinar esta nueva estructura de los departamentos, lo primero que llama la atención es que se establecieron dos dependencias específicas para atender los problemas agrario y laboral. Si bien desde la Revolución⁵⁴ se habían creado una serie de instancias administrativas para atender esos problemas, ahora con los departamentos Agrario (*DO*, 17 de enero de 1934; *González Navarro, 1977*)⁵⁵ y del Trabajo se les daban prioridad a la reforma agraria y laboral, pero sobre todo a la primera, pues se convertiría en la principal bandera de la política pública durante el cardenismo, siendo el ejido la figura paradigmática de este reparto. Ambos departamentos fueron acompañados de importantes cambios legislativos, como fue la Ley Federal del Trabajo (1931) y el Código Agrario (1934) que mostraban el interés por la centralización, pues se buscaba integrar y actualizar las legislaciones dispersas en estas materias y sobre todo que tuvieran un alcance nacional. Por su parte, el Departamento de Asuntos Indígenas se dirigía a atender a los pueblos originarios, teniendo como función

estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, a fin de proponer al Jefe del Poder Ejecutivo las medidas y disposiciones que deben tomarse por las diversas Dependencias para lograr que la acción coordinada del Poder Público redunde en provecho de los indígenas (*DO*, 31 de diciembre de 1935).

Así, en la medida que el Estado ampliaba sus funciones, crecía su burocracia, se incorporaban profesionistas y nuevos saberes. Para el Agrario, los ingenieros agrónomos fueron fundamentales para la implementación de la reforma agraria y, en el caso de Asuntos Indígenas, los antropólogos fueron pieza clave para diseñar y aplicar políticas de integración de esta población y bajo la ideología del mestizaje se buscó integrar y homogeneizar racialmente a la población⁵⁶.

En general, la historiografía ha resaltado siempre la reforma agraria como el principal logro del cardenismo, pues con el reparto ejidal se transformó la estructura agraria prevaleciente y se alcanzó la cifra récord de reparto de cerca de 20 millones de hectáreas.

Esta tarea correspondió básicamente al Departamento Agrario, y ello explica el importante presupuesto que se le asignó y su constante aumento durante los años de 1934 a 1937. En el contexto de los departamentos vigentes en esos años, fue el que manejó la mayor partida presupuestal. Así, en 1934, fecha de su creación, se le asignaron 4 millones de pesos, mientras al del Trabajo, 1.4. Para 1935 se elevó el gasto a 7 millones de pesos, el siguiente año obtuvo 8.5 y, en 1937, ejerció 9 millones de pesos (*México*, 1976, pp. 109-118). También fue uno de los departamentos que tuvo una mayor permanencia, pues fue hasta 1976 cuando se estableció la Secretaría de la Reforma Agraria, que desapareció siendo sus funciones asumidas por esta secretaría.

No obstante, cabe señalar que las políticas públicas hacia los sectores subalternos tuvieron una doble vertiente: por un lado, favorecían a campesinos obreros e indígenas por medio del reparto agrario, mejores condiciones laborales, programas asistenciales y educativos; pero también, significaron su sujeción política a la tutela estatal, el Estado tutor. De acuerdo con esto los gobiernos posrevolucionarios habían tenido como objetivo fundamental apaciguar los ánimos revolucionarios y tener un mayor control sobre el movimiento popular (Brachet-Márquez, 1996, pp. 12-13). Para ello fue necesario incorporar y controlar a los diversos sectores que se manifestaron con la Revolución y después de ella (Bourdieu, 2014, p. 200)⁵⁷, por lo que señala Knight (1996) que esta movilización dejó profundas huellas en el establecimiento de nuevas instituciones y leyes. Durante el cardenismo se consolidaron estos mecanismos de control, no solo a través de estas políticas públicas, sino también con la creación de las grandes centrales obreras y campesinas, construyéndose un sistema corporativista (Tobler, 1994, p. 659)⁵⁸. Sin embargo, estos actores sociales no fueron simples objetos subordinados a las políticas gubernamentales, pues tuvieron un papel importante en la construcción del nuevo poder (Vaughan, 2001).

El establecimiento del Departamento de Asistencia Social Infantil, y, en escasos 6 meses, su transformación en el de Secretaría de Asistencia Pública (SAP), marcó un giro importante en la política pública, porque con ello el Estado asumía un nuevo papel: el Estado asistencialista, hacia los sectores vulnerables y desprotegidos, llamados en ese entonces “socialmente débiles” (*DO*, 31 de diciembre de 1937). De este modo, la práctica de la beneficencia y la caridad, basada en gran medida en la moral cristiana y de atención privada y eclesiástica, pasaba a segundo plano, pues se establecía la asistencia pública como una obligación gubernamental que compete al Estado y como el reconocimiento de un derecho social (González Navarro, 1985, pp. 193-194; Fuentes, 1998; Alonso, 2015). El primer proyecto tuvo como objetivo central atender a la niñez (*DO*, 30 de junio de 1937) —ello incluía a las madres gestantes—, estableciendo maternidades y educación e higiene a los niños hasta los 6 años, así como la creación de casas de cuna e internados para niños bajo la tutela del Estado (Sosenski, 2009). Después, con el establecimiento de la SAP, la cobertura asistencial se haría extensiva a otros sectores como adolescentes, adultos y ancianos y sectores desprotegidos (Comín, 1996, p. 40); también, se centralizaba esta labor asistencialista.⁵⁹

Además, sus funciones consistían en organizar, prestar servicios y crear establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional, así como administrar los bienes que constituyen el patrimonio de la Beneficencia Pública, de la Lotería Nacional y de todos los fondos y productos destinados al sostenimiento de esta. La política asistencial comprendía la atención a la subsistencia y el tratamiento médico de los “socialmente débiles”, con el objeto de hacerlos útiles para la colectividad, transformarlos en seres económicamente activos para incorporarlos a la nueva dinámica del mercado interno nacional (González Navarro, 1985, pp. 193-194). La importancia que el presidente Cárdenas otorgó a esta función de proveer asistencia y salud a los desprotegidos y el reconocimiento de la enorme desigualdad del país puede apreciarse al ver el monto presupuestal que le fue asignado desde su creación, en 1937, de 17 millones de pesos, y que, para 1940, esta cantidad se elevaba a 22 millones de pesos⁶⁰.

Otro departamento que cobró importancia durante esta fase fue el de Salubridad. Este departamento fue establecido desde 1917, desapareciendo hasta 1943, cuando se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia con la fusión de la Secretaría de Asistencia y este Departamento. La permanencia de la salubridad pública muestra que esta se convertiría en uno de los ejes principales de la política social después de la Revolución, el Estado higiénico. No obstante, en la primera fase, y ante la gravedad de otros problemas, sus funciones y su presupuesto fueron limitados. Durante la primera etapa sus competencias se orientaron a establecer una legislación sanitaria para toda la República; vigilancia sanitaria en los puertos, costas y fronteras; preparación y aplicación de vacunas y medidas contra las enfermedades contagiosas, drogas y alcoholismo. Sin embargo, fueran poco efectivos sus logros en estos campos, pues tuvo un presupuesto muy restringido, alrededor de un millón de pesos al año. En la segunda etapa, su gasto tendió a incrementarse hasta llegar a casi 8 millones de pesos, en 1929. Pero fue, en la tercera, cuando tuvo un aumento notable alcanzando los 20 millones de pesos en 1939 (Wilkie, 1978, p. 198), y sus competencias se intensificaron y ampliaron, dándole el cometido de establecer medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y la ciudad e higiene industrial; igualmente crear escuelas, institutos y servicio de higiene en toda la República; higiene veterinaria, cuando ésta tenía relación con la salud humana por medio de los alimentos y la vigilancia del cumplimiento del Código Sanitario (*DO*, 30 de diciembre de 1939).

Estas nuevas tendencias del gasto social, sumadas al gran monto ejercido por la Secretaría de Educación Pública de 75 millones de pesos en 1940, indican que en esta etapa se consolidan las prioridades en materia de política social vigentes a lo largo del siglo XX, siendo la educación, la salud y la asistencia los ejes centrales.

COMENTARIO FINAL

Al parecer, después de la guerra revolucionaria, para el nuevo Estado en sus primeros años fue prioritaria la reorganización interna, la reestructuración financiera

y aprovisionar las ingentes necesidades de las fuerzas militares. Así, en una primera etapa se privilegiaron transformaciones administrativas internas cuyo propósito fue atender problemas urgentes como eran el control del presupuesto y el abastecimiento militar. En estos cambios fue determinante la asesoría de los llamados expertos financieros estadounidenses. Ello explica el establecimiento de los departamentos de Contraloría, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y el de Aprovisionamientos Generales. Los dos primeros tuvieron entre sus funciones fiscalizar, vigilar y aprovisionar a la Secretaría de Guerra que, como hemos señalado, era la que manejaba el mayor monto presupuestal. En la década de 1920, con la creación de la Secretaría de Educación Pública, el aumento presupuestal al Departamento de Salubridad y la creación del Departamento de Estadística, el Estado amplió sus funciones atendiendo demandas sociales y estableciendo instituciones económicas, como el Banco de México, la Banca de Desarrollo y las Comisiones de Irrigación y Caminos. Con la SEP se buscó consolidar la hegemonía estatal, la construcción del Estado como educador —la escuela, entre otros dispositivos fue clave para lograr un mayor consenso en el conjunto de la población—. En la siguiente década, después de la crisis política de 1928 y la crisis económica de 1929, la administración federal vivió cambios importantes, transformó su estructura y el destino de su gasto, reorientando el gasto público de lo administrativo-militar hacia lo económico y social. Las políticas públicas se destinaron a sectores específicos de la población: campesinos, obreros, indígenas, niños, madres, y sectores vulnerables. Entre las nuevas dependencias creadas durante esta década destaca la Secretaría de Asistencia Pública por dos motivos: primero, en sentido contrario a la lógica de los gobiernos posrevolucionarios de establecer preferentemente departamentos para atender las necesidades públicas, ahora a la función de asistencia social se la daba el rango de secretaría; segundo, por el importante monto presupuestal que se le asignó desde un principio.⁶¹ El interés del Estado era integrar a los sectores subalternos a la economía, fortalecer el mercado interno y asegurar votos al partido oficial de estos sectores de la población. A partir del gobierno de Cárdenas, los cambios relevantes en la estructura administrativa se llevaron a cabo estableciendo secretarías. La política pública de esta década muestra la ampliación de las funciones del Estado, una mayor intervención no sólo en el ámbito político, sino en lo social y económico.

Así, el Estado posrevolucionario como todo Estado moderno buscó centralizar las políticas públicas. La educación, la salud y la asistencia, entre otras políticas, terminaron por ser responsabilidad de la federación. También, la laboral, la agraria y la política económica. En este proceso de construcción del nuevo Estado la ampliación, la diversificación y la profesionalización de su administración pública le permitieron tener una mayor legitimidad y hegemonía, todo ello para propiciar el desarrollo modernizador capitalista. No obstante, esta hegemonía y centralización tuvieron límites debido al poder adquirido por las elites regionales y la resistencia de los grupos subalternos. No se logró como se esperaba una homogeneización e integración de todas las regiones y de todos los sectores sociales, la oposición local

y la beligerancia de los sectores populares frenaron muchas veces la penetración de los proyectos federales.

Finalmente, cabe decir, que los departamentos fueron desapareciendo, ya sea porque sus funciones se incorporaban a las secretarías, como es el caso de Contraloría a Hacienda y Fabriles a la Secretaría de la Defensa, o porque daban lugar a nuevas secretarías como el Departamento Agrario que se transformó en Secretaría de la Reforma Agraria (1974) o el Departamento del Trabajo que cambió a Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1946). Por su parte, las secretarías fueron creciendo después de la década de 1940, llegando en la década de 1970 a ser 17. Para esta década solo permaneció el departamento más longevo: el Distrito Federal, el cual desapareció en 1997 cuando, después de realizarse reformas constitucionales, se convocó a los ciudadanos del Distrito Federal a elecciones para elegir diputados de la Asamblea Legislativa y para la elección del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

NOTAS

- 1 Presupuesto de egresos del gobierno federal, 1921. México, Departamento de Contraloría, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1922, México, Imprenta Cámara de Diputados.
- 2 De acuerdo con Comín (1996) el término Estado de bienestar (Welfare State) es un concepto que señala la actividad de los gobiernos relacionada con la Seguridad Social y dirigida a realizar cuatro funciones presupuestarias: a) transferencias de dinero; b) cuidados sanitarios; c) provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales.
- 3 Si bien el Estado, además del poder que tiene por la posesión del monopolio de la violencia, como lo plantea Weber, también tiene una función simbólica, y para comprender esta dimensión simbólica, siguiendo a Bourdieu (2014), hay que comprender la lógica del funcionamiento de este universo de agentes de Estado que han hecho el discurso del Estado. Por su parte Gramsci (1999) observa que la hegemonía no sólo implica el dominio coercitivo sino también simbólico.
- 4 Para Holloway (1982), el Estado no es monolítico, existe una fragmentación. Se encuentra atravesada por contradicciones y conflictos, los cuales no surgen en última instancia del interior del aparato del estado, sino de la naturaleza antagónica de la sociedad capitalista. Los antagonismos de la sociedad se reproducen al interior del Estado.
- 5 De acuerdo con el Congreso Constituyente el Ejecutivo necesitaba de órganos de poder distintos para llevar a cabo sus diferentes funciones, unas político-administrativas que corresponden a las Secretarías de Estado y otras meramente administrativas, que tienen como cometido el servicio público sin relacionarse con la política. Sin embargo en la Constitución de 1917 no se hace referencia a los Departamentos, salvo una mención en el artículo 92.
- 6 Otra diferencia entre ambas dependencias es que los secretarios de estado tienen facultad de refrendo y obligación de concurrir a las cámaras para informar.

- 7 Para el estudio de las secretarías existen una serie de obras conmemorativas realizadas por las mismas dependencias. Entre los autores que se han ocupado de la historia de la administración pública destacan Omar Guerrero (1989; 2011) y Carmen Pardo (2009). Para una bibliografía sobre esta temática, aunque no actualizada, véase José Chanes Nieto (1993).
- 8 La política porfiriana planteaba “que los métodos de la ciencia podían aplicarse a los fines prácticos del desarrollo económico, la regeneración social y la unidad política”. Hale (1991) expone que desde 1878 en el periódico *La Libertad* se advertía que el éxito definitivo del régimen de Díaz dependía, de la formación de un plan científico de administración y política basado en el conocimiento de las condiciones biológicas, sociales y económicas del país. Por lo que para este gobierno existía la idea que la sociedad debe ser administrada, no gobernada, como parte integral de la política científica.
- 9 Sobre la Secretaría de Fomento véase Zuleta (2000) y Blanco y Moncada (2011).
- 10 Un estudio fundamental para comprender la relación entre la política pública y el mercado es la obra de Carmagnani (1994).
- 11 Serrano (2005) explica que durante los primeros años del régimen de Díaz existió una contención del gasto militar y paralelamente hubo una mayor presencia en el territorio de la burocracia civil. Empleados públicos de Gobernación, Fomento y sobre todo Hacienda, lo que implicó una expansión civil del Estado.
- 12 Para Marino Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (2001), existe un entrecruzamiento de campos disciplinares en la construcción de las demandas del Estado, estos conocimientos sociales se constituyen en “saberes del Estado”, es decir, en saberes expertos y operativos demandados por y a la vez constitutivos del, Estado moderno.
- 13 De acuerdo con Guerra (1988), para 1900, 82% de los funcionarios eran profesionistas, la mayor parte de ellos abogados.
- 14 El nuevo Estado incorporó a profesionistas jóvenes para el diseño y operación de sus políticas públicas. En la medida que estas se ampliaron en lo social y en la economía, estos especialistas ocuparon cada vez un papel más relevante. Los ingenieros se encargaban de desarrollar las obras públicas, sobre todo de infraestructura. En esta etapa destacaron los ingenieros agrónomos, civiles e hidráulicos; los primeros abocados a la aplicación de la reforma agraria, los otros en la construcción de carreteras y obras de irrigación. Por su parte, los maestros, médicos, enfermeras, antropólogos y sociólogos, entre otros, fueron los ingenieros sociales que buscaron incidir en los cambios de la sociedad por medio de la educación, la salud y la asistencia. Cabe decir que algunas de estas profesiones como la antropología, la sociología y la economía nacieron en esos años como saberes vinculados al Estado, como ciencias aplicadas. Siguiendo a Bourdieu (2014), el Estado forma a los profesionistas y los profesionistas forman al Estado y ello les confiere poder. Por su parte, Plotkin y Zimmermann (2001) observan que existe el entrecruzamiento de la consolidación de nuevos campos de conocimiento social y la emergencia de nuevos espacios de intervención estatal, orientados a enfrentar los problemas asociados a la complejización de las relaciones sociales.
- 15 Esta Dirección fue creada por iniciativa del antropólogo Manuel Gamio, quien desde la publicación de su libro *Forjando Patria*, en 1916, había observado la necesidad de que el Estado estableciera la Dirección de Antropología para atender el “problema indígena”. Así, la antropología está estrechamente relacionada al Estado y son los antropólogos quienes diseñan e implementan las prácticas indigenistas después de la Revolución, “el indígena es convertido en un sujeto de tutela institucionalizada” (Gamio, 1916).

- 16 De acuerdo al artículo 28 de la Constitución de 1917.
- 17 Cabe agregar que, los campos de cultivo estaban en muchas regiones paralizados; la minería trabajaba parcialmente; la industria tenía problemas de abasto de materias primas, y el comercio se encontraba desquiciado por la falta de transporte y el caos monetario. El petróleo y el henequén eran las únicas economías prósperas.
- 18 Durante el porfiriato se formaron diversas comisiones, entre las que destacó la Comisión de Cambios y Moneda pues fue la encargada de realizar los estudios para la adopción del patrón oro.
- 19 Luis Cabrera fue el Secretario de Hacienda durante el gobierno constitucionalista, de 1914 a principios de 1917, mismo cargo que ocupó nuevamente en 1919; Alberto J. Pani fue encargado del Departamento de Ferrocarriles en la etapa preconstitucional, y fue nombrado por Carranza titular de la nueva Secretaría de Industria y Comercio en 1917 y Rafael Nieto era el Subsecretario de Hacienda de 1914 a 1918.
- 20 Para Rosenberg (1999) en Estados Unidos durante esos años fue común la convergencia de los intereses de los banqueros, los economistas y el Departamento de Estado. Las misiones de asesoramiento se observaban como fuera de la política y adaptadas a las necesidades tanto del país asesorado, como a la de los banqueros y del gobierno estadounidense. Los consultores financieros actuaban como intermediarios, pues al parecer su presencia aseguraba la confianza de los banqueros. Por su parte Babb (2003) comenta que en esos años los “expertos” financieros en reforma financiera, como Kemmerer, ayudaban a los gobiernos financieramente necesitados a ganar, o recuperar la confianza de los inversionistas extranjeros.
- 21 Bruère y Lill también recomendaron a los asesores Edwin W. Kemmerer y Alfred E. Chandler, el primero para el estudio del problema monetario y Chandler para analizar el sistema fiscal. También se solicitó los servicios del Dr. Arthur Young, Sr. Samuel Wilson, Sr. Gleason y Sr. Monroe, quienes investigaron sobre las adquisiciones, la contabilidad y las comunicaciones.
- 22 Para conocer sobre la estancia de los asesores estadounidenses se cuenta con el valioso testimonio de Thomas Lill, en el primer volumen de su Investigación de los asuntos mexicanos. Informe preliminar y audiencias del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, publicado en Washington por la Oficina de Prensa en 1920. Cabe decir que este testimonio fue emitido en septiembre de 1919 en una investigación de los asuntos mexicanos ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos. Dicha investigación fue promovida por el senador Fall. Archivo Estela Zavala bajo el resguardo del Colegio de México.
- 23 Para Carmagnani (1994) en ese entonces las finanzas nacionales convergían con las finanzas de los países con políticas de corte liberal, cuyo propósito principal era mantener el equilibrio.
- 24 Este departamento centralizó las adquisiciones de la mayor parte de las dependencias federales, su objetivo era reducir compras y evitar dispendios. Por ejemplo, en el año de 1922 realizó compras para las dependencias federales por un monto de más de un millón de pesos, siendo la SEP la mayor demandante. No obstante, en la documentación se observa la queja del director del departamento por los pedidos por cantidades muy exageradas de útiles y materiales. AGN, O-C, 121-D4-8; O-C, 121-D5-P-9; O-C, 241-D5-P-1; O-C, 121, W-A-61.
- 25 Este departamento se encargará: a) Ministrará a la Secretaría de Guerra y Marina todos los efectos de armamento, municiones, vestuario, equipo y medicinas; b) Vender al personal de Generales, Jefes y Oficiales del Ejército el vestuario, armamento y equipo reglamentados;

- c) Vender a las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, el material de medicinas y vestuario que soliciten, así como hacerles las reparaciones de equipo industrial que necesiten, entre otras atribuciones. Archivo Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, en adelante APECyF, FPEC, exp. 79, inv. 5366, leg. 14/14 fojas. 645-688.
- 26 Durante esos años México fue un laboratorio para los expertos financieros, pues algunas recomendaciones fueron replicadas en sus asesorías a otros países latinoamericanos. Así, las misiones Kemmerer durante la década de 1920, establecieron Contralorías en Perú, Chile, Ecuador y Colombia y teniendo la misma finalidad de modernizar y estandarizar la contabilidad y la fiscalización.
- 27 El presidente Obregón para mejor desempeño de Fabriles abrió un crédito mensual de 30 mil pesos en la Comisión Monetaria, además permitió que ciertas materias primas como telas de lana y algodón fueran importadas sin pago de derechos aduanales.
- 28 Garciadiego (1991) señala que eran tanto los defectos del armamento que se ordenó mayor vigilancia en las fábricas, pues en un informe se aseguró que “con toda intención” algunos obreros fabricaban los pertrechos “defectuosos”; con ello podría volverse crónico el parque inútil, que constantemente estropeará el armamento.
- 29 El coronel Alfredo Breceda fue el primer encargado de este departamento y después de realizar un viaje al extranjero para investigar e importar maquinaria para fabricar armamento y vestuario, y una vez que hubo examinado las fábricas de armamento heredadas del antiguo régimen, expresaba “jamás había fabricado un fusil no sólo porque en nuestro país no se producen los aceros necesarios, sino porque jamás se dotó a ese establecimiento de maquinaria para la fabricación de armas”. (Informe, 1916).
- 30 La presión de esta secretaría llevó al presidente Obregón en 1921 a que las Fábricas de Cartuchos I y 2 y de Pólvora, la Fundición Nacional de Artillería, el Laboratorio Nacional de Municiones y Artificios regresaran a depender de la Secretaría de Guerra.
- 31 Para Gramsci (1999) el proceso social permanente de construcción de hegemonía es un proceso pedagógico, de continua presión y control social colectivos para obtener el consentimiento de las personas. Así, el Estado debe ser concebido como “educador” en cuanto que tiende precisamente a crear un nuevo tipo de civilización.
- 32 Sobre este departamento existe poca información, se conoce su creación pero no cómo funcionó, lo que sabemos es que el secretario de Hacienda, el contador Luis Montes de Oca, formó una Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda en 1927, y como parte de las recomendaciones de esta comisión estuvo formar un Departamento de Presupuesto (Informe, 1983).
- 33 Hernández Franyuti explica que con la reforma de 1928 que dio lugar a que esta entidad fuera una unidad administrativa, despolitizada, en una zona neutral donde se ventilaban las diferencias políticas sin comprometer los equilibrios generales de poder. Sobre la historia de los ayuntamientos de la ciudad de México y la creación en Departamento del Distrito Federal. Véase: Ariel Rodríguez Kuri (1996); Regina Hernández Franyuti, (2008), y Sergio Miranda Pacheco (2008).
- 34 Bourdieu (2014) observa que el Estado debe ser considerado un productor de principios de clasificación, es decir, de estructuras estructurantes susceptibles de aplicar a todas las cosas del mundo. Y, agrega, la estadística permite totalizar las informaciones individuales y obtener, por totalización, una información que ninguno de los individuos que proporcionó la información elemental tiene.

- 35 Hacking (2006) expone que el interés hacendario estuvo presente en el desarrollo de la estadística moderna.
- 36 Bourdieu (2014) explica que la relación Estado-estadística demanda un conocimiento racional del mundo social, y ello en especial tiene que ver con la construcción de un ejército y la construcción de un impuesto.
- 37 Jorge Castañeda Zavala (2002) realizó un estudio de las medidas que tomaron los gobiernos posrevolucionarios para la integración de la estadística durante los años de 1921 a 1934, en especial observa cómo la nueva elite de administradores busca poner al día la estadística y la economía de acuerdo a los cánones de la teoría y práctica de la ciencia económica de ese entonces.
- 38 Zebadúa (1994) comenta que en el gobierno de Adolfo de la Huerta para formular la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de 1920 se recurrió a los datos que se tenían del año anterior, aumentándolos en 15%.
- 39 Fue necesario que el Congreso, en 1926, expidiera una Ley de Dispensas para aprobar estas cuentas de defectuosa comprobación. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, en adelante DDCCD, 29 de noviembre de 1926.
- 40 Castañeda Zavala (2002) señala que el objetivo centralizador respondía a la necesidad de homogenizar una metodología en la elaboración de la estadística y, aún más importante, obtener y manejar la información de manera exclusiva por el grupo gobernante revolucionario: el control y uso de la estadística daría mayor solidez a las decisiones políticas y económicas, y, por tanto, al propio ejercicio del poder.
- 41 Castañeda muestra que durante esos años la estadística mexicana adoptó los avances internacionales en esta materia.
- 42 En 1924, el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, resumía en cuatro puntos los cambios hacendarios más importantes: rehabilitación hacendaria, nivelación del presupuesto y eliminación del déficit; reorganización del sistema fiscal, principalmente con la creación del impuesto sobre la renta; establecimiento de un sistema bancario y restauración del crédito interior y exterior. Pani, 1926.
- 43 Este Consejo fue el resultado de la Primera Reunión Nacional de Estadística.
- 44 Wilkie y de la Peña (1994) destacan la importancia que tiene el dominio de la información como parte central del ejercicio del poder. La estadística nacional nace como un instrumento del poder público; por eso, su evolución y contenido están ligados a los avatares del Estado.
- 45 Para Cárdenas la Gran Depresión impulsó el cambio estructural promoviendo la industrialización sustitutiva de importaciones. La década de 1930, así, marca los inicios del moderno proceso de industrialización, y la transición del 'crecimiento hacia fuera' al 'crecimiento hacia adentro'. (Cárdenas, 1987).
- 46 Para Holloway (1982) expansión del Estado implica que ha habido un cambio en la forma de la dominación capitalista, por lo que la política juega un papel cada vez más importante en la dominación de clases.

- 47 La primera Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo fue en 1934 del presidente Abelardo Rodríguez, Diario Oficial, 6 de abril de 1934. Y durante el gobierno de Cárdenas se emitieron dos, una en 1935 (DO, 31 de diciembre de 1935), y la otra en 1939 (DO, 30 de diciembre de 1939).
- 48 En 1932, se reincorpora a la Secretaría de Economía Nacional la competencia de la Estadística Nacional, al desapareciendo este departamento (DO, 15 de diciembre de 1932). Además se amplían sus funciones: “Intervención que corresponde al Ejecutivo Federal sobre la producción, distribución y consumo, cuando afecte a la economía general del país, excepción hecha de la producción agrícola”, así como el “Control de la industria eléctrica.” Con ello el Presidente adquiriría mayor capacidad para intervenir en la economía y en el mercado (DO, 6 de abril de 1934).
- 49 El Departamento del Trabajo quedaba facultado para el estudio y aplicación de las leyes federales del trabajo y sus reglamentos (asociaciones obreras y patronales, contratos de trabajo, conciliación, oficinas de higiene y seguridad, entre otras funciones). Por su parte el nuevo Departamento Agrario, además de estudio y aplicación de las leyes agrarias, tierras comunales, ejidos y fraccionamiento de latifundios.
- 50 Entre esta historiografía está el de Gilly (1994).
- 51 El Departamento Agrario, además de realizar el estudio y aplicación de las leyes agrarias, le correspondía las tierras comunales de los pueblos, dotación y restitución de tierras y aguas y fraccionamiento de latifundios, entre otras funciones.
- 52 Cabe señalar que sus funciones fueron asumidas, respectivamente, por las Secretarías de Hacienda, Defensa y Economía Nacional.
- 53 Ciertamente Fabriles manejaba el mayor monto de presupuesto entre los departamentos, pero durante la segunda etapa tendió a disminuir. En 1918, se le asignó 9.7 millones de pesos lo que representó el 8.5 por ciento del total de los egresos federales; en 1921, obtuvo 10.7 millones representando el 4.4 por ciento; en 1925, 10.2 millones y el 3.3 por ciento del total; en 1931, su presupuesto era de 8.7 y 3.9 por ciento del total y, en 1934, último año de vigencia, obtuvo 5.9 millones representando tan sólo el 2.2 por ciento del total de los egresos (Departamento, 1921, p. 103; Departamento, 1922, pp. 61-62; Departamento, 1932).
- 54 En 1912, el presidente Madero estableció el Departamento del Trabajo, pero no como una dependencia autónoma. Y en 1915, de acuerdo a la Ley del 6 de enero del mismo año, se creó la Comisión Nacional Agraria adjunta a la Secretaría de Agricultura.
- 55 Entre sus funciones estaba el estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias, su creación significó la desaparición de la Comisión Nacional Agraria, además se suprimían las comisiones locales agrarias, sustituyéndolas en cada estado por las comisiones agrarias mixtas, integradas por representantes de Departamento Agrario, el gobierno del estado y las organizaciones campesinas.
- 56 Para este cometido, la labor de los ingenieros sociales, no sólo antropólogos también sociólogos, demógrafos y lingüistas, fue fundamental para la integración y “modernización” de la población indígena, el propósito era incidir sobre esta población para incorporarlos a la dinámica de desarrollo capitalista nacional.
- 57 Bourdieu (2014) plantea que las instituciones sociales cumplen una función de servicio, pero a la vez de control.

- 58 Al respecto señala Tobler (1994) que la falta de estructuras democráticas dentro de las agrupaciones obreras y campesinas y del partido oficial, al igual que las reformas al sector agrario y la nacionalización del petróleo, forman parte del legado cardenista.
- 59 Para Comín (1996) una parte considerable del Estado benefactor surgió como respuesta a los omnipresentes fallos del mercado; porque la Seguridad social so sólo es útil para alcanzar los objetivos distributivos (socorro a la pobreza, mayor equidad, dignidad y solidaridad social), sino para perseguir objetivos de eficiencia como la nivelación temporal de la renta y la protección de los niveles de vida habituales frente a riesgos no asegurables del mercado.
- 60 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto General de Egresos de la Federación para el año fiscal de 1937. (1940). México, Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 61 Para Alonso (2015) durante la década de 1930 existió una recuperación sustancial del deterioro de las condiciones de vida de los años de la Revolución y la década de 1920. Junto a la nueva función del Estado benefactor se conjugaron cambios en la salud, alimentación, entre otros factores.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos:

Archivo General de la Nación (AGN), Ramo Obregón-Calles (OC).

Archivo Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca (APECyFT). Fondo: Plutarco Elías Calles (FPEC).

Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México, Colección Documental Estela Zavala.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados (DDCD).

Diario Oficial, 1917-1940.

REFERENCIAS

Alonso, M. (2015). *Estar a la altura. Una historia de los niveles de vida en México 1850- 1950*. México: Fondo de Cultura Económica.

Babb, S. (2003). *Proyecto: México, Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE.

Blanco, M. (1995). *Empleo Público en la Administración Central Mexicana, Evolución y tendencias (1920-1988)*. México: CIESAS.

Blanco Martínez, M. y Moncada Maya, J. O. (2011). El Ministerio de Fomento, impulsor del estudio y el reconocimiento del territorio mexicano (1877-1898). *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 74, 74-91.

- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado, Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Brachet-Márquez, V. (1996). *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: COLMEX.
- Cabrera, L. (1975). *Obras Completas*. México: Oasis.
- Camp, R. A. (1996). *Reclutamiento Político en México*. México: Siglo XXI.
- Cárdenas, E. (1987). *La industrialización mexicana durante la gran depresión*. México: El Colegio de México.
- Cárdenas, E. (1994). *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*. México: FCE/COLMEX.
- Carmagnani, M. (1994). *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: FCE.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Castañeda Zavala, J. (2002). *La estadística y la política económica mexicana, 1921-1934*. Trimestre Económico, 69(275), 355-388.
- Chanes Nieto, J. (1993). *Introducción Bibliográfica a la Administración Pública Mexicana*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Comín, F. (1996). *Historia de la Hacienda Pública 1*. Barcelona: Crítica.
- De la Peña, S. y Wilkie, J. (1994). *La Estadística Económica en México, Los orígenes*. México: Siglo XXI/UAM-Azcapotzalco.
- Departamento de Contraloría. (1921). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, por el ejercicio fiscal económico de 1918*. México: Departamento Universitario y de Bellas Artes, Dirección de Talleres Gráficos de la Nación.
- Departamento de Contraloría. (1922). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, por el ejercicio económico de enero a diciembre de 1921*. México: Imprenta de la Cámara de Diputados.
- Departamento de Contraloría. (1923). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, por el ejercicio fiscal económico de enero a diciembre de 1920*. México: Poder Ejecutivo Federal, Dirección de Talleres Gráficos de la Nación.
- Departamento de Contraloría. (1932). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1931*. México: Departamento de Contraloría.
- Fuentes, M. L. (1998). *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*. México: Ediciones Milenio.
- Gamio, M. (1916). *Forjando Patria (pro nacionalismo)*. México: Librería Porrúa Hermanos.

- Garciadiego Dantan, J. (1991). La política militar del presidente Carranza. En A. Hernández Chávez y M. Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de Historia en México*, vol. 2 (pp. 437-470). México: COLMEX.
- Garduño Valero, G. J. R. (2008). *El Ejército Mexicano entre la guerra y la política*. México: UAM.
- Gilly, A. (1994). *El cardenismo, una utopía mexicana*. México: Cal y Arena.
- González Navarro, M. (1977). *La CNC en la Reforma Agraria Mexicana*. México: UNAM.
- González Navarro, M. (1985). *La Pobreza en México*. México: COLMEX.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel*. México: Era/BUAP.
- Guerra, F.-X. (1988). *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, tomo 1. México: FCE.
- Guerrero, O. (1989). *El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en Retrospectiva y Prospectiva*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Guerrero, O. (2011). *Historia del Servicio Civil de Carrera en México, Los Protagonistas, las Ideas y los Testimonios*. México: UAEM/Miguel Ángel Porrúa.
- Hacking, I. (2006). *La domesticación del azar, La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*. Barcelona: Gedisa.
- Hale, C. (1991). *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*. México: Vuelta.
- Hernández Chávez, A. (1993). De la economía a la economía nacional, 1926-1940. En A. Hernández Chávez y M. Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de Historia de México*, vol. 1 (pp. 315-327). México: COLMEX.
- Hernández Franyuti, R. (2008). *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención. 1824-1994*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Historia del sistema de cuencas nacionales de México (1938-2000). (2003). México: INEGI, disponible en https://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/mexico_wsd_historiascnm.pdf, consultado 12 de marzo de 2019.
- Holloway, J. (1982). *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928. (1983). *Revista de Administración Pública*, 54, 141-174.
- Informe que el Director General de Establecimientos Fabriles y Militares del país rinde al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza. (1916). Madrid.

- Lanz Cárdenas, J. T. (1993). *La Contraloría y el Control Interno en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación/FCE.
- Lempérière, A. (2007). *La historiografía del Estado en Hispanoamérica, Algunas reflexiones*. En G. Palacios (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX* (pp. 45-62). México: COLMEX.
- Loyo Camacho, M. B. (2003). *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917-1931*. México: UNAM/Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca/INHERM/FCE.
- Méndez Reyes, J. (1996). *La política económica durante el gobierno de Francisco I. Madero*. México: Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana.
- México a través de los Informes Presidenciales, *La Política Agraria*. (1976). México: Secretaría de la Reforma Agraria-Secretaría de la Presidencia.
- Mijares Palencia, J. (1936). *El Gobierno Mexicano, Su organización y funcionamiento*. México: Sociedad Mexicana de Publicaciones.
- Miranda Pacheco, S. (2008). *La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional, 1920-1934*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pani, A. J. (1926). *La política hacendaria y la Revolución*. México: SHCP.
- Pardo, M. del C. (2009). *La modernización administrativa en México 1940-2006*. México: COLMEX.
- Plotkin, M. B. y Zimmermann, E. (comps.). (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: EDHASA.
- Rives Sánchez, R. (1984). *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Rodríguez Kuri, A. (1996). *La experiencia olvidada: el ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. México: El Colegio de México.
- Rosenberg, E. S. y Rosenberg, N. L. (1987). *From Colonialism to Professionalism: The Public-Private Dynamic in United States Foreign Financial Advising, 1898-1929*. *The Journal of American History*, 74(1), 59-82.
- Rosenberg, E. S. (1999). *Financial Missionaries to the World: The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930*. Cambridge: Harvard University Press.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto General de Egresos de la Federación para el año fiscal de 1937*. (1940). México: Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Serrano, J. A. (2005). *Finanzas públicas, centralización política y ejército en México*. En J. Ortiz Escamilla, *Fuerzas militares en Iberoamérica, siglos XVIII y XIX* (pp. 341-354.). México: COLMEX/COLMICH/UV.

- Smith, P. H. (1981). Los laberintos del poder, el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971. México: COLMEX.
- Sosenski, S. (2009). Infancia y familia posrevolucionaria. Legajos, Boletín del Archivo General de la Nación, (1), 10-26.
- Tobler, H. W. (1994). Raíces y Razones, La Revolución Mexicana, Transformación social y cambio político 1876-1940. México: Alianza Editorial.
- Uthoff López, L. M. (2009). El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Secuencia, 74, 83-101.
- Uthoff López, L. M. (2017). La reconstrucción de la administración pública, las comisiones estatales, y el papel de los nuevos cuadros de especialistas durante la posrevolución. Economía, 40(80): 223-249.
- Vaughan, M. K. (2001). La política cultural en la Revolución, maestros, campesinos y escuelas en México, 1930-1940. México: FCE.
- Wilkie, J. W. (1978). La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social. México: FCE.
- Zebadúa, E. (1994). Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929. México: FCE/COLMEX.
- Zuleta, M. C. (2000). La Secretaría de Fomento y el fomento agrícola en México, 1876-1910: la invención de una agricultura próspera que no fue. Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales, 1(1).