

EL COLEGIO DE MEXICO

Centro de Estudios Internacionales

**Las relaciones internacionales
de la administración pública central
(Análisis de su estructura formal)**

T E S I S
**que para obtener el grado de
licenciado en administración pública
presenta José Luis de Jesús García Ruiz**

México, D. F.

febrero de 1994.

INDICE

1. Introducción	p. 1
2. Capítulo I: Los primeros años	p. 13
3. Capítulo II: Hacia la modernización	p. 48
4. Capítulo III: El México moderno	p. 73
5. Capítulo IV: La época actual	p. 100
6. Conclusiones	p. 143
7. Bibliografía	p. 155

INTRODUCCION

La historia del México independiente puede ser analizada desde diversos enfoques o a través de distintos sujetos de estudio. Como uno de estos últimos es posible identificar a la administración pública, pues entendida como el conjunto de Dependencias que permanentemente han sido el órgano ejecutor de las acciones, planes y programas del Poder Ejecutivo mexicano, se constituye en un actor central de la historia nacional.

No obstante el indiscutible carácter protagónico que la administración pública tuvo en el devenir histórico del país, su adopción como objeto de estudio no ha sido frecuente. Entre los pocos trabajos de investigación que profundizan en la formación y evolución del aparato público mexicano, - a través de ya casi dos siglos - se encuentra el libro de Roberto Rives Sánchez titulado Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940, el cual constituye un importante elemento de apoyo para el inicio de investigaciones más especializadas.¹

El origen del presente estudio, que aborda la evolución de las relaciones internacionales de la administración pública central, se encuentra en la conveniencia de conocer la forma que, al aparato público, le fue dada por los distintos gobiernos del país desde 1821. No obstante, este trabajo concentra su mayor esfuerzo en identificar la estructura adoptada por la administración pública, para desarrollar sus actividades internacionales, desde 1910 hasta marzo de 1994. Lo anterior en razón de que el estudio también del siglo XIX implicaría varios meses o años de investigación y desarrollo, por lo cual queda fuera del alcance de una tesis de licenciatura. Sin embargo, y sin el afán de ser concluyente, el segundo capítulo de esta tesis describe brevemente cuál fue la organización administrativa instrumentada por los gobiernos mexicanos durante el siglo pasado.

Los gobiernos en la época moderna han sido moldeados, en su mayoría, a partir de la teoría de la división de poderes. Tal es el caso de México, que en su Constitución vigente asienta la existencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es conveniente señalar que, en opinión del politólogo Richard Moulin, los teóricos de la doctrina francesa coinciden en que los sistemas políticos que adoptan la división tripartita de poderes, pueden derivar a su vez, en dos tipos

¹ Roberto Rives Sánchez. Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940. México: I.N.A.P. (serie II: administración pública mexicana), 1984, 465 p.p.

básicos: los presidencialistas o los parlamentarios.²

En el caso de México, la implantación del sistema de división tripartita de poderes adquirió características propias, que fueron delineándose de manera paralela al devenir histórico del país. Así, a mediados del siglo XIX, y derivado de lo asentado en la Constitución de 1857, los presidentes gobernaron de la mano con un Poder Legislativo con facultades amplias. Pese a que la historia de México se caracteriza por la existencia de líderes o caudillos con amplios poderes, la carta Magna aprobada en 1857 estableció una amplia supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Daniel Cosío Villegas señala que esto se debió a que "los congresistas de 1856 quisieron acabar con la figura de la tiranía tan latente en los años anteriores".³ Sin embargo, la llegada y la consolidación de un caudillo como el general Porfirio Díaz, diluyó en gran medida las facultades del Poder legislativo, sin derogar esa Constitución. De lo anterior es posible concluir que la forma legal no asegura siempre una práctica congruente a ella.

Las consideraciones históricas anteriores, así como el estudio profundo del texto de la Constitución Mexicana de 1917, llevaron a que Jorge Carpizo mostrara el claro corte presidencialista del gobierno mexicano.⁴ Por ello, y sin pretender agotar este tema, se exponen brevemente algunas de las características formales y no formales que así lo determinan:

- Formales:
- a) El Presidente es electo por sufragio universal
 - b) El Presidente tiene la facultad de nombrar libremente a sus colaboradores más cercanos, como Secretarios de Estado y Jefes de Departamento
 - c) El Jefe del Estado y el del gobierno se encuentra en una misma persona: el Presidente

- No formales:
- a) Es el Jefe del Partido Político dominante
 - b) Los miembros del Poder Legislativo son, en su mayoría, miembros del Partido dominante
 - c) En el caso del objeto de estudio de este trabajo, el Ejecutivo tiene la capacidad de determinar la política exterior del país, sin tener una influencia real del Senado

² Richard Moulin. *Le Présidentialisme et la classification des Régimes Politiques*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978, p. 36.

³ Daniel Cosío Villegas. *La Constitución de 1857*. México: Sep 70's, Vol. 98, 1973, p. 156.

⁴ Jorge Carpizo McGregor. *La Constitución Mexicana de 1917*. México: U.N.A.M., 1973, 315 p.

Desde 1821, ese Poder Ejecutivo mexicano ha utilizado a un grupo de oficinas públicas para auxiliarse en sus funciones y llevar a cabo su proyecto de gobierno. Con el paso del tiempo, las acciones realizadas por esas Dependencias cambiaron en la misma proporción que el papel del gobierno: de ser un garante del orden social, se transformó en un órgano promotor del crecimiento económico, social y político de la sociedad. Esa fue una de las razones que motivaron la creación otro tipo de órganos públicos, de corte similar al de las empresas privadas, pero con capital público y objetivos acordes al proyecto gubernamental. Así se dio paso a la existencia de dos tipos de Dependencias, mismas que la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en diciembre de 1976, las definió y las ubicó en dos sectores: la administración pública centralizada (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y la paraestatal (Instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propios).⁵

DEFINICIÓN DEL TEMA

El aumento de las tareas del sector público tuvo un impulso particularmente ascendente cuando la modernidad de los medios de comunicación permitió a los habitantes de países antes distantes, acercarse para realizar intercambios comerciales, culturales o políticos. La actual diversidad de foros internacionales a los que acuden representantes del Poder Ejecutivo muestra el incremento de las relaciones de México con el exterior. El presente trabajo analiza el proceso de participación de la administración pública central en los contactos del gobierno mexicano con el exterior, durante el período 1910-1994. El análisis de las relaciones internacionales de la administración pública implicaría también el estudio del sector descentralizado, sin embargo es válido cubrir, en una primera etapa, el sector central, pues sólo éste ha sido parte fundamental del gobierno desde 1821.

HIPÓTESIS

La hipótesis a comprobar considera que las relaciones internacionales del país estuvieron y están estrechamente ligadas al modelo de desarrollo económico adoptado por el gobierno mexicano. En tal virtud, en la medida que la economía nacional abandonó la política de crecimiento hacia adentro (basado en una industria protegida, sustitución de importaciones, estabilidad del tipo de cambio, y las ventajas de la relación especial con los Estados Unidos); por un plan de búsqueda de nuevos mercados y libre competencia, fue necesario que el aparato burocrático incrementara el número de oficinas que establecieran actividades con organismos externos.

⁵ Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1976. p. 2.

OBJETIVOS

El trabajo tiene un primer objetivo, que también es el más importante, y que consiste en brindar un apoyo documental a aquellos investigadores interesados en el estudio de las relaciones internacionales de la administración pública mexicana. Las notas y datos sobre la estructura formal del aparato público pueden ser la base para avanzar en la comprensión y la explicación de las actividades reales que los servidores públicos llevaron a cabo durante cada gobierno.

El segundo objetivo es proporcionar a los interesados en el estudio de la evolución de la estructura de las Dependencias Públicas, un documento que integre las principales disposiciones legales expedidas a lo largo del presente siglo. Por ello, aunque no se profundiza en su análisis, también se incluyen referencias sobre las adecuaciones experimentadas por el sector paraestatal.

Como tercer objetivo se busca obtener, a través de los datos aportados durante el desarrollo del trabajo, indicios de hacia dónde evoluciona el accionar de las oficinas públicas en cuestiones internacionales, en base al conocimiento de su desarrollo histórico y de las políticas de crecimiento adoptadas durante los últimos años.

METODOLOGÍA

Para el logro de los objetivos, así como la comprobación o la negación de la hipótesis, la metodología utilizada se adoptó del esquema teórico propuesto por Elizabeth G. Ferris para el estudio de la política exterior de los países latinoamericanos. Esta consiste básicamente en identificar tres áreas de interés a partir de las cuales las Dependencias Públicas establecen contacto con órganos de otros países:⁶

- I. El área diplomática, donde las actividades de la Dependencias se llevan a cabo en el seno de Organizaciones Internacionales y Regionales (como la O.N.U. y la O.E.A.); o se refieren a la operatividad de embajadas e intercambio de representantes diplomáticos; o al establecimiento de acuerdos bilaterales; o al desarrollo de reuniones especiales para emitir declaraciones de solidaridad o de unidad; o a la firma de tratados culturales y de salud y de turismo.

⁶ Elizabeth G. Ferris. "Toward a theory for the comparative analysis of Latin American foreign policy", en Ferris y Lincoln (ed.) Latin American Foreign policies, Westview Press, 1983, p.p. 239-257.

2. El área económica, que comprende aquellas actividades de las Secretarías dirigidas a lograr la integración económica regional; a establecer transacciones comerciales o industriales; a la búsqueda de nuevos mercados para los productos nacionales; a la promoción de inversiones extranjeras; a la negociación de deuda pública; la obtención de energéticos y de apoyos tecnológicos.

3. El área de seguridad nacional, donde se incluyen las acciones implementadas por las Dependencias para la protección del territorio nacional, para el fortalecimiento y la capacitación del ejército, para el establecimiento de alianzas militares; para la instrumentación de policías y para el control político interno.

De acuerdo al esquema de Ferris, es posible ubicar a las Dependencias del Poder Ejecutivo mexicano, en cada una de las tres áreas metodológicas, con base en el análisis de las funciones dadas tanto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo general, como por sus Reglamentos Internos en lo individual. Así, en el cuadro siguiente se ubican las Secretarías y Departamentos de Estado existentes en marzo de 1994:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
SRE		
SEP	SHCP	SG
SSA	SECOFI	SDN
	SEDESOL	SM
	SEPESCA	SECOGEF
	SARH	PGR
	STYPS	
	SRA	
	SEMIP	
	SECTUR	
	SCT	

La única variante en relación a lo propuesto por Ferris, la constituye la ubicación de la Secretaría de Turismo en el área de desarrollo económico y no en la diplomática como ella lo propone. Sin embargo, lo anterior es válido de acuerdo a que, en opinión de la misma autora, el hecho de que a todos los países latinoamericanos se les pueda catalogar, desde un punto de vista teórico, como dependientes, no implica que sus Secretarías o Ministerios tengan funciones y estructuras similares. Así, para algunos países la actividad turística no es una parte importante ni de su balanza comercial ni de su rama industrial, y por ello sus acciones pueden ser ubicadas en el ámbito diplomático. No obstante, en el caso mexicano el turismo es una de las fuentes principales de divisas y una de

las industrias generadoras de mayor número de empleos, por ello se le coloca en el área de desarrollo económico.

Las actividades de las Secretarías y Departamentos de Estado son analizadas a partir de su desarrollo histórico, dentro del período 1910-94, asumiendo que dicho aparato burocrático tuvo y tiene un papel central en las acciones del Poder Ejecutivo. La validez de este enfoque es resumida por Omar Guerrero de la manera siguiente:

"La administración pública es un sujeto histórico que existe en el tiempo y en el espacio, y que tuvo y tiene una realidad específica en los distintos modos de producción que se han dado en la historia"⁷

El esquema metodológico sugerido por Ferris se adapta a las necesidades del enfoque histórico asumido en este trabajo, pues la división en áreas de las actividades internacionales de las Dependencias del sector público facilita su estudio de una forma ordenada. Asimismo, como es posible apreciar en el esquema de Ferris, las actividades diplomáticas forman sólo una parte de las acciones internacionales llevadas a cabo por el país. Esto conlleva de manera lógica a que las otras dos terceras partes quedan fuera del campo diplomático. Por lo tanto, es conveniente definir los conceptos Estado, diplomacia, política exterior y relaciones internacionales, mismos que serán utilizados a lo largo del desarrollo del trabajo.

De acuerdo a lo anterior, la investigación emplea el término "Estado" asumiendo su conceptualización como el aparato gubernamental que actúa sobre la sociedad. La acción de éste se instrumenta a través del titular del Poder Ejecutivo quien, a su vez, utiliza a los diversos órganos de la administración pública. De tal manera existe una relación simbiótica entre ese órgano supremo gubernamental y su brazo ejecutor, pues no es posible la existencia del conjunto de oficinas públicas sin el establecimiento previo de un Estado. En tal virtud, en países como México, de clara corte presidencialista, el Ejecutivo se convierte en el Poder central estatal. La administración pública, por su parte, se constituye en la parte más visible del gobierno ante la sociedad y, en muchas ocasiones, la instancia más inmediata para establecer contacto entre ambos. En base a esa consideración, Woodrow Wilson definió a la administración pública como "el gobierno en acción".⁸ Omar Guerrero, al analizar a fondo esta definición, especificó sobre quién se

⁷ Omar Guerrero. *La administración pública del estado capitalista*. México: Fontamara, 1986, p. 55.

⁸ Woodrow Wilson. "The study of administration", en *Political Science Quarterly*, Vol. 11, No. 2 (junio de 1887), p.p. 197-222.

ejerce tal acción: la sociedad.⁹ En el caso de México, el término Estado es utilizado también para identificar al gobierno de la República Federada. Esto es así debido a que su integración como república, (después del breve período imperial de Agustín de Iturbide) implicó el establecimiento de un Pacto Federal (en 1824), a través del cual un grupo de entidades o estados autónomos decidió unirse para formar un sólo Estado, constituyendo así una Federación.

Por otra parte, y de acuerdo a la definición aportada por José Lión Depetre, se identifica a la diplomacia como: "La ciencia de la diplomacia es el conocimiento del conjunto de reglas relativas a las relaciones entre los Estados, y el arte de la diplomacia es la aplicación de estas mismas reglas".¹⁰ Asimismo, Phillipe Cahier considera que la diplomacia es la manera en que un sujeto de derecho internacional (Estado) aplica las normas, acuerdos convenios u otras disposiciones legales acordadas a nivel internacional con otros sujetos similares a él, para conducir sus asuntos internacionales.¹¹ Ese conjunto de reglas o acuerdos dan forma al derecho internacional público, en base al cual los agentes diplomáticos de cualquier país desarrollan su labor. De la definición aportada por Cahier, es posible desprender que, para el Estado, la diplomacia constituye la herramienta principal de su política exterior, la cual Karl W. Deutsh define como "aquella que se refiere en primer lugar, a la preservación de su independencia, y en segundo lugar, a la prosecución y protección de los intereses económicos de un país".¹² También es importante señalar que, a partir de que la conducción de la política exterior esté encomendada al Poder Ejecutivo, en esa misma medida la influencia de éste en la determinación de la misma será amplia. Esa preponderancia tiene como límites y condicionantes, entre otros, a las vindicaciones históricas y a los intereses económicos de cada país.

En México, el Presidente tiene a su cargo, de acuerdo al artículo 89, fracción X de la Constitución, "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal".¹³

⁹ Omar Guerrero. *op. cit.*, p. 38.

¹⁰ José Lión Depetre. *Derecho diplomático*. México: Textos Universitarios, 1974, p. 15.

¹¹ Phillipe Cahier. *Derecho diplomático contemporáneo*. Madrid: Gráficos Lebrija, S.A., 1965, p. 19.

¹² Karl W. Deutsh. *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 1974, p. 111.

¹³ México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 89, fracción X.

Para auxiliarse en dichas tareas, el Presidente delega en su Secretario de Relaciones Exteriores gran parte de las tareas internacionales, principalmente aquellas que son de estricto carácter diplomático. Sin embargo, la modernidad alcanzada por los medios de comunicación incrementó significativamente el campo de interacción entre los países, los cuales superaron el campo estrictamente diplomático para acceder a esferas de carácter comercial, industrial, de seguridad, entre otras. Por lo anterior, es conveniente señalar que este tipo de interacciones de diversa índole que se efectúan actualmente, son las relaciones internacionales.

Frederick S. Nunn, afirma que existen varias definiciones de relaciones internacionales, mismas que varían de acuerdo a los intereses de cada investigación o trabajo. Sin embargo, menciona a la siguiente como una de las más comunes: "las relaciones internacionales pueden ser consideradas como las relaciones actuales que tienen lugar por encima de las fronteras nacionales".¹⁴ Esta definición es acorde al significado que, este trabajo, otorga a las relaciones internacionales de la administración pública central.

A partir de las consideraciones anteriores, es posible concluir que no todas las relaciones o vínculos establecidos entre los individuos de dos o más países, responden a los parámetros definidos por una política exterior, pues muchas transacciones o contactos internacionales se establecen como producto de las necesidades cotidianas de comunicación, o de intercambio comercial o cultural. Sin embargo, si es posible ubicar a las actividades diplomáticas dentro del campo estratégico de la política exterior.

Por otra parte, si el análisis de los elementos que componen y ejercen la política exterior de un país, es un proceso amplio y detallado, el estudio de sus relaciones internacionales es todavía más complicado; pues aún en México, donde la política exterior es determinada, en gran medida, por el titular del Poder Ejecutivo, su comprensión implica el conocimiento de las actividades desarrolladas por dieciocho Secretarías de Estado, y un Departamento Administrativo, mismas que a su vez están compuestas de un numeroso grupo de Direcciones generales que constituyen el nivel operativo.

Para facilitar la identificación de las numerosas Secretarías y Departamentos de Estado que aparecen a lo largo del trabajo, estos órganos así como las Subsecretarías, están destacadas en mayúsculas y en negritas. Esto evita una posible confusión con oficinas de menor jerarquía como Direcciones generales y

¹⁴ Frederick S. Nunn. "El ámbito de las relaciones internacionales", en Stanley H. Hoffman. Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales, España: Tecnos, S.A., 1963, p.p. 35-38.

Jefaturas de departamento que, de hecho, forman parte de su estructura.

DESARROLLO

El trabajo comienza con la descripción de las unidades administrativas existentes con el primer gobierno independiente y hace un recuento breve de la evolución de las mismas durante el siglo XIX. La realidad es que el Estado mexicano durante el siglo pasado cumplió un papel clásico de la época liberal: ser sólo el garante de la seguridad y el orden, básicos para el desarrollo de las actividades productivas del sector privado. Es a partir de la terminación de la Revolución Mexicana, cuando los gobiernos emanados de ella incrementaron su acción sobre los diversos campos de la economía, con objeto de buscar la satisfacción de las demandas de los sectores más amplios de la sociedad y el desarrollo económico del país.

A partir de la terminación del movimiento armado en 1917, los gobiernos posrevolucionarios fueron ampliando paulatinamente sus vínculos con el resto del mundo. Este proceso iría de la mano con el desarrollo económico, político y social del país. De tal manera, la búsqueda de la consolidación del nuevo Estado, marcó las prioridades a seguir entre dicha fecha y el inicio de la segunda guerra mundial. Las Secretarías de **Guerra, Hacienda y Relaciones Exteriores** fueron el punto central de la administración pública. La primera constituía el eje alrededor del cual giraba el mando supremo del país: el hombre que contaba con el apoyo mayoritario del ejército podía sentarse en la silla presidencial. La segunda era la clave que, desde el punto de vista económico, sostendría al gobierno a corto y a largo plazo. La tercera representaba el instrumento fundamental para "tramitar" el reconocimiento y el apoyo del gobierno de los Estados Unidos.

En una segunda etapa, que se puede identificar con el origen y consolidación del desarrollo estabilizador, la evolución de la administración pública y las prioridades a que se enfocaba cambiaron. La **Secretaría de la Defensa Nacional**, nombrada así durante el gobierno del presidente Cárdenas, pasó a ocupar un lugar de segundo o incluso de tercer orden con respecto a las demás Secretarías. La consolidación del Estado posrevolucionario originó que sus objetivos fueran otros. El modelo de desarrollo hacia adentro, vía sustitución de importaciones, tuvo como consecuencia el que los contactos con el exterior fueran fundamentalmente diplomáticos.

A partir de la década de los años setenta la creciente participación del Estado en el desarrollo económico del país, ya fuera regulando los instrumentos de la política económica o actuando directamente a través de las entidades de la administración paraestatal, así como el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, que llevó a la búsqueda de la apertura económica, produjeron una nueva dinámica dentro de la administración pública central.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, el análisis histórico realizado en este trabajo está dividido en cuatro capítulos definidos en base a la vigencia de las diferentes Leyes de Secretarías existentes desde 1917. Así, el primer capítulo inicia con un breve recuento de las Dependencias existentes en el siglo pasado, continua con la Ley decretada por Venustiano Carranza en 1917 y concluye con el ordenamiento elaborado por Abelardo Rodríguez a fines de su gobierno (1934). El segundo comienza con el sexenio de Lázaro Cárdenas y cierra con la Ley de Secretarías decretada en 1958 por Adolfo López Mateos. El tercer apartado comprende los periodos gubernamentales entre 1958 y 1976. Por último, el capítulo cuarto abarca desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 hasta el 31 de marzo de 1994, ocho meses antes de la conclusión del gobierno del presidente Carlos Salinas.

ALCANCES Y LIMITES

Para los fines del presente trabajo se investigaron los contactos con el exterior, o relaciones internacionales de la administración pública central, realizadas desde 1910 hasta marzo de 1994. Por ello las actividades diplomáticas forman sólo una parte del objeto de estudio, el cual también incluye las transacciones económicas, culturales, y turísticas, entre otras. Para conocer cuáles fueron esas actividades, se investigaron las funciones formales encomendadas a cada una de las Dependencias centrales por las disposiciones oficiales, tales como leyes orgánicas, acuerdos o decretos presidenciales. Por ello, es posible que existan aspectos del funcionamiento real de las oficinas públicas que no aparezcan en el contenido del documento. En relación a esto, se ha generado una amplia discusión entre sociólogos; sin embargo, Paul Trappe señala que "actualmente todos parecen aceptar por unanimidad que entre derecho y realidad social existe una intensa correlación mutua, si bien ésta es difícil de localizar y estimar".¹⁵ Así, al considerar que ambos campos (el formal y el real) están estrechamente vinculados, no es erróneo que, para profundizar en su conocimiento, se comience con el estudio de uno de ellos. También es cierto que, en el caso mexicano, aún cuando una Secretaría (por la personalidad de su secretario, iniciativas o proyectos personales de subsecretarios o directores, o eventualidades coyunturales que periódicamente surgen en la política) realiza muchas otras actividades además de las establecidas en su programa formal, finalmente no puede apartarse de cumplir con los objetivos que previamente le han sido marcados, pues tendría problemas con su Contraloría interna, o con la Contraloría Federal o con la Contaduría Mayor de Hacienda.

De tal manera, el estudio a fondo del accionar real de la administración pública

¹⁵ Paul Trappe. "Introducción a Theodor Geiger", en Estudios de Sociología del Derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 11.

central está fuera de los alcances de este trabajo. Sin embargo, la lectura de memorias y libros sobre la actividad pública de diversos exfuncionarios mexicanos, hizo posible dar ejemplos de ese accionar real de las Dependencias, sin buscar, en manera alguna, ser exhaustivos en su investigación. Además, con el propósito de comprobar la hipótesis del trabajo se une, a las modificaciones en la estructura administrativa, una sencilla descripción del desarrollo de los modelos económicos adoptados por cada presidente, tomada de trabajos autorizados sobre la materia.

También es necesario señalar que el complemento adecuado de este trabajo sería la investigación de la estructura adquirida por el sector descentralizado de la administración pública mexicana, desde su impulso por Lázaro Cárdenas en la década de los años treinta, hasta su aparente declinación, al menos cuantitativa, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid. Esto cobra importancia al observar que empresas paraestatales como **PEMEX** cuentan, desde años atrás, con Direcciones encargadas de asuntos internacionales.

FUENTES

La base del trabajo la constituye la investigación realizada previamente en el Diario Oficial de la Federación, con objeto de obtener todas las adecuaciones efectuadas en la estructura de la administración pública desde 1910 hasta marzo de 1994. Ante la falta de compendios sobre este tema, el autor revisó directamente cada uno de los Diarios publicados en dicho período. El paso posterior fue seleccionar sólo aquellas que significaron alguna modificación en las funciones internacionales del aparato público. De tal manera, en el cuerpo de los capitulados se encuentran no sólo la descripción de los cambios efectuados a partir de la expedición de una nueva Ley de Secretarías, sino también las modificaciones que respondieron a la expedición de un acuerdo o un decreto del Ejecutivo. Debido a que las pocas fuentes existentes sobre este campo tienen serias limitaciones, el trabajo de investigación se realizó personalmente en los acervos del Archivo General de la Nación, en la Hemeroteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. y en la Hemeroteca de la U.A.M.-Azcapotzalco.

Las referencias a lo largo del trabajo responden, a las fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación de los cambios experimentados por el aparato burocrático. Esto es necesario aclararlo, pues es posible que en otros trabajos el lector observe que las fechas difieren. La razón es que algunos autores prefieren hacer referencia al día de su promulgación.

De igual manera fueron de suma utilidad las memorias publicadas por importantes personajes del sector público mexicano tales como Lázaro Cárdenas, Francisco Javier Gaxiola, Isidro Fabela, Jesús Romero Flores, quienes nos legaron sus

experiencias en los diversos cargos de la administración pública que desempeñaron. Las referencias completas de estos y otros autores se encuentran en la sección bibliográfica del trabajo.

Capítulo I: Los primeros años

Los primeros cien años de México como país independiente se caracterizaron por la inestabilidad económica, política y social. El primer gobierno mexicano se estructuró, al terminar la administración colonial, a través de la Junta Provisional Gubernativa que, establecida de acuerdo a los tratados de Córdoba, organizó la administración pública de la manera siguiente:

Secretarías de Estado: del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina, de Hacienda y, de Relaciones Exteriores e Interiores.¹

La organización del Poder Ejecutivo respondió a la concepción liberal sobre el Estado prevaleciente en el siglo XIX: su actividad debía concretarse a prestar los servicios necesarios y a garantizar la seguridad de la sociedad. A las relaciones internacionales se les concedía una importancia secundaria, reducida al campo diplomático. De hecho, en este primer gobierno, no merecieron siquiera la formación de una Secretaría especializada en el ramo. De tal manera, las cuatro Secretarías anteriores fueron la base de la administración pública hasta el año de 1853, fecha en que se les unió la **Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.**²

Cuando Porfirio Díaz llegó a la silla presidencial (1876), buscó la modernización del país a través del desarrollo de la infraestructura necesaria para impulsar las actividades económicas. Para ello fue necesario adecuar el aparato político que, aunque todavía lejos de llegar a tener una participación directa en el proceso económico, debía servir como apoyo a la inversión privada. Así, a partir del 15 de mayo de 1891, el Presidente fue auxiliado por las Dependencias siguientes:

Secretarías de Estado: De Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Hacienda y Crédito Público y, de Guerra y Marina.³

En 1905, de la **Secretaría de Justicia** se desprendió la rama educativa para formar la **Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.**⁴ Por su parte, el despacho de **Relaciones Exteriores** tuvo las atribuciones siguientes durante el gobierno del general Díaz:⁵

- Relaciones con las naciones extranjeras
- Tratados internacionales. Conservación de dichos tratados
- Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas donde estén fijados los límites de la República
- Legaciones y Consulados
- Naturalización y estadística de extranjeros, derechos de extranjería

- Extradiciones
- Legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior, y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República
- Nombramiento y renuncia de los Secretarios del Despacho
- Gran sello de la Nación
- Archivo general
- Ceremonial

A través de la formulación de tratados internacionales y de la recopilación de documentos en el exterior que afectaran al país, la Secretaría de Relaciones Exteriores se encargó ya de asuntos que no eran estrictamente diplomáticos. Así lo demuestra el hecho de que los Consulados mexicanos mandaran reportes sobre la situación financiera de los valores comerciales de empresas mexicanas en Estados Unidos y Europa.⁶ Además, aunque dentro de las atribuciones de esta Secretaría no se encontró de manera explícita la de intervenir en el comercio exterior, la circular número cinco del 15 de mayo de 1891 muestra su injerencia en la rama.⁷

Por su parte la Secretaría de Hacienda tenía a su cargo las aduanas,⁸ mientras que la Secretaría de Guerra y Marina avisaba, como parte de sus funciones, a los marinos sobre las condiciones de navegación y las modificaciones a los faros de los puertos internacionales.⁹

Francisco I. Madero, electo presidente en octubre de 1911, no introdujo innovación alguna en las Secretarías de Estado porque él no deseaba alterar el sistema establecido por Díaz, sino democratizarlo. Esto y su personalidad formada en base a un profundo idealismo político, lo hizo presa fácil de personajes más prácticos y con menos escrúpulos. Así, tras deshacerse de Madero, Victoriano Huerta, desde el 19 de febrero de 1913, en que se presentó como "el encargado del Poder Ejecutivo",¹⁰ llevó adelante su proyecto de gobierno conservando las Dependencias existentes durante el gobierno de Madero. Un año más tarde, el 17 de febrero de 1914, Huerta agregó las Secretarías de **Industria y Comercio**, y de **Agricultura y Colonización**.¹¹ De acuerdo con Roberto Rives Sánchez, los cambios de Huerta buscaron adecuar el sector público para solucionar algunas de "las demandas sociales más apremiantes".¹²

En el artículo segundo del decreto del 17 de febrero de 1914, Huerta señaló que "las Secretarías de **Relaciones Exteriores**, **Gobernación**,[...] comprenderán los ramos de administración y el despacho de los negocios que respectivamente les asigna la Ley de 8 de mayo de 1891 [publicada el 15 de mayo]".¹³ De tal modo, por lo que respecta a la actividad internacional, Huerta conservó la estructura administrativa creada por Porfirio Díaz y sostenida por Francisco I. Madero.

De manera paralela al gobierno de Huerta, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila durante la presidencia de Madero, encabezó un movimiento armado en su contra. Por ello Carranza también organizó una estructura administrativa que lo apoyara en su lucha, y que fue idéntica a la establecida por Díaz tras las reformas de 1905.¹⁴ Su política internacional la definió en una carta enviada a Henry Allen Tupper el 3 de abril de 1914:

"Mi política, mientras esté al frente del Ejército Constitucionalista o en cualquiera otro lugar que los acontecimientos de mi país me designen, será la de laborar porque nuestros compromisos internacionales sean estrictamente cumplidos, y se estrechen cada vez más nuestras relaciones con las naciones extranjeras especialmente con aquéllas que por diversas razones tienen su porvenir más fuertemente vinculado en ideas políticas e intereses comerciales con México".¹⁵

El Secretario de Relaciones Exteriores fue Francisco Escudero quien estuvo encargado de coordinar a los miembros de la Agencia Confidencial del Gobierno Constitucionalista en Washington.¹⁶ La existencia de esa oficina en la capital de los Estados Unidos se justifica al tener en cuenta que Huerta y Carranza se enfrentaron no sólo a través de la lucha armada, sino también en la contienda por lograr el reconocimiento y la ayuda del presidente norteamericano Woodrow Wilson a sus respectivos gobiernos.

Por otra parte, el informe del Secretario de inspección de consulados de Victoriano Huerta, del 24 de noviembre de 1913, que señala el haber traducido "el [...] mensaje, recibido por el cabecilla rebelde Jesús Carranza, de su hermano Venustiano" muestra que el gobierno de Huerta contaba con un servicio consular que lo apoyaba.¹⁷

La lucha entre Huerta y Carranza terminó en agosto de 1914 cuando este último entró en la Ciudad de México, y forzó la huida del primero hacia La Habana, Cuba. Sin embargo la lucha armada todavía continuaría, pues el bando triunfador estaba claramente dividido entre los que apoyaban a Carranza y los que consideraban como verdadero líder a Francisco Villa. El último intento de dirimir diferencias entre ambos grupos se dio durante los debates de la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes, en octubre de 1914, donde se reunieron los principales Jefes del Constitucionalismo, excluyendo a Carranza que envió como representante a Alvaro Obregón. Sin embargo, las dos fracciones pretendieron inclinar las decisiones de la Convención a su favor y el resultado fue el triunfo momentáneo de Villa, quien tenía sus tropas más cerca de Aguascalientes, ciudad donde se nombró presidente provisional a Eulalio Gutiérrez. Por su parte, Venustiano Carranza abandonó la Capital del país, en dirección al puerto de Veracruz, desde donde dirigió la lucha contra los defensores de la Convención.

Después de un mes de ser el Jefe Provisional del Ejecutivo, Gutiérrez comprendió que sólo era un instrumento de Francisco Villa, quien ejercía el poder real. Por ello, en los primeros días de enero de 1915 abandonó la Ciudad de México seguido de sus escasos partidarios. Su sustituto, Roque González Garza, fue nombrado el 18 de enero, por la Soberana Convención Revolucionaria. A este último lo sustituirá, el 10 de junio de ese mismo año, Francisco Lagos Cházaro, en pleno desastre villista. Será una administración errante debido a los éxitos militares del constitucionalismo.¹⁸

Los gobiernos de la Convención (noviembre de 1914-octubre de 1915), retomaron la organización pública instrumentada por Victoriano Huerta. Por lo que respecta a las relaciones internacionales es interesante señalar que ninguno de los tres Presidentes Convencionistas fue capaz de instituir un ministerio de Asuntos exteriores con poder real. Durante la administración de Eulalio Gutiérrez no se publicó en el Diario Oficial, ningún decreto, acuerdo o aviso expedido por la Secretaría del Ramo. Ramiro Navarro de Anda señala que el 1 de enero de 1915, Gutiérrez nombró a José Ortiz Domínguez como secretario del despacho. El gabinete de Gutiérrez sólo funcionó hasta el 16 de enero, por lo que se explica su falta de actividad.¹⁹ De hecho, a través del período comprendido entre el 25 de noviembre de 1914 y el 8 de julio de 1915, tiempo en que la Convención controló el Diario Oficial, sólo aparecen dos referencias de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** y ninguna de ellas menciona un asunto propio de las relaciones internacionales.²⁰

Aunado al aspecto anterior, encontramos que el cuerpo diplomático formado por Carranza durante su conflicto con Huerta continuó funcionando a su servicio. La carta de Eliseo Arredondo, dirigida a Carranza informándole del posible reconocimiento por parte de los Estados Unidos a su gobierno en Veracruz, demuestra que la Agencia Confidencial en Washington seguía operando.²¹ El secretario del despacho fue Isidro Fabela.²²

Tras la derrota de Francisco Villa, el Jefe del Constitucionalismo regresó a la Ciudad de México y promovió la institución de un Congreso Constituyente que diera una nueva ley Suprema al país. Las razones que motivaron la creación de una nueva Carta Magna son diversas. De hecho, Jorge Carpizo afirma que es difícil precisar cuándo, dónde y de quién o quiénes fue la idea.²³ Sin embargo señala que el punto de vista más válido es aquél que apunta como motivo a la necesidad de incluir las reformas sociales impostergables en un texto de corte distinto a la Constitución liberal de 1857.²⁴ Lo cierto es que tras seis años de guerra civil, Carranza estaba convencido de que no podía cometer el mismo error que Madero, quien conservó el orden porfirista y se negó a incorporar las demandas de la sociedad, principalmente de los campesinos. La lucha permanente de los hombres del campo, representada por Emiliano Zapata, el apoyo de los batallones obreros al constitucionalismo y la inquietud de los

miembros del grupo militar triunfante llevaron a la formación de un Congreso Constituyente que se instaló en la Ciudad de Querétaro el primero de diciembre de 1916.²⁵

Cuando los constituyentes de Querétaro discutieron los términos en que debería quedar estructurada la administración pública, conservaron el espíritu innovador que los caracterizó durante la redacción de todo el documento. Así, Andrés Molina Enríquez afirma que "un concepto y espíritu diferentes del papel del Estado se incorporó en la Constitución de 1917. El gobierno, en vez de conservar, debía de promover, y en lugar de mantener la base económica y social de la nación, debía proveer a la misma".²⁶ Por su parte, María de los Angeles Moreno apunta que "el rasgo más sobresaliente de las disposiciones constitucionales de Querétaro es que el Estado abandona el papel de mero vigilante del proceso social, para convertirse en el promotor fundamental de su mejoramiento".²⁷ La Constitución de 1917, a diferencia de la de 1857, otorgó la supremacía al Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes de la Federación y sentó las bases para el sistema presidencialista mexicano. La administración pública, como brazo ejecutor del Presidente, se transformó en el instrumento para impulsar el desarrollo del país.

Durante los debates del Congreso Constituyente surgieron conceptos innovadores para la formación de las Secretarías de Estado. Sin embargo, en el texto de la Constitución sólo aprobaron establecer para "los negocios del orden administrativo de la Federación, hasta un número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".²⁸ La ley que estableció el número de Secretarías se promulgó hasta el 25 de diciembre de 1917. Por esa razón Carranza, por medio de un decreto publicado el 14 de abril, explicó como "debe quedar el gabinete del Ciudadano presidente de la república al volver al orden constitucional".²⁹ El 26 de abril de ese mismo año el Congreso declaró a Carranza presidente electo y protestó como tal el primero de mayo.³⁰ De esa manera, el nuevo orden administrativo decretado por Carranza para el futuro presidente fue ejercido por él mismo. De acuerdo a ese decreto del 14 de abril, se dispone la formación de seis Secretarías y, por primera vez en la historia de México, de tres Departamentos Administrativos:

Secretarías: de Estado, de Fomento, de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Comunicaciones.

· **Departamentos:** Judicial, Universitario y de Bellas Artes, de Salubridad Pública.

El origen de los Departamentos Administrativos se encuentra en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Durante las sesiones del mismo se argumentó que las Secretarías de Estado podían ser usadas, por funcionarios

ambiciosos, para apoderarse de sectores estratégicos de la economía nacional. Los años previos al triunfo definitivo de Carranza se caracterizaron por la inestabilidad política y por la lucha por el control de los recursos económicos. De hecho, los constituyentes sabían que aún faltaban muchas batallas para consolidar el nuevo orden. Por lo tanto, decidieron encargar ramas como los servicios y la educación, a entidades con facultades netamente administrativas que estuvieran fuera del poder político de los Secretarios: "vamos a entrar en una época de agitación política, y nunca más que en este caso es conveniente que esos Departamentos ya no dependan de ninguna Secretaría".³¹

Los constituyentes de Querétaro también fueron los impulsores de la unión de las Secretarías de **Gobernación** y de **Relaciones Exteriores**, para formar así la **Secretaría de Estado**, que estuvo encargada de atender tanto las cuestiones internas como las externas del país. Heriberto Jara comentó: "ahora que se ha hecho [...] todo lo posible por devolver a los Estados Unidos [de la República] su autonomía, por respetar su soberanía, porque ese respeto sea efectivo, la **Secretaría de Gobernación**, repito, tendrá un carácter muy secundario [...] y toda vez que se ha aceptado también el municipio de la Ciudad de México, de la **Secretaría de Gobernación** tendrán que separarse muchos de los ramos que actualmente administra".³² De tal manera se consideró que un Ministerio encargado de vigilar el orden interior, era propio de los Estados centralistas y, por lo tanto, incongruente con el Estado federal mexicano.

Por otra parte, se pensó que "las relaciones exteriores de un país no demandan para una Secretaría de Estado una atención tal que no le quede tiempo para atender a las relaciones interiores del país".³³ Al agrupar, de acuerdo a las áreas de interés definidas con fines metodológicos, las funciones encomendadas por el decreto de abril de 1914 tanto a la **Secretaría de Estado** como al resto de las Dependencias, se obtiene el cuadro siguiente:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
<p data-bbox="194 1459 442 1494">Sría. de Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="149 1498 491 1569">-Relaciones con las naciones extranjeras <li data-bbox="149 1573 491 1645">- T r a t a d o s internacionales <li data-bbox="149 1649 491 1721">-Conservación de dichos tratados <li data-bbox="149 1725 491 1900">-Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas donde estén fijados 	<p data-bbox="679 1494 811 1528">S.H.C.P.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="580 1533 911 1645">- Controlar los aranceles de aduanas marítimas y fronterizas <p data-bbox="679 1682 802 1716">Sría. de Comunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="580 1753 911 1825">-Correspondencia con naciones extranjeras <li data-bbox="580 1829 911 1900">- Contratos con compañías telegráficas 	<p data-bbox="1047 1494 1291 1565">Sría. de Guerra y Marina</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1003 1569 1291 1606">-Marina mercante

los límites de la República

- Legaciones y Consulados

- Naturalización y estadística de extranjeros

- Estradiciones (sic)

- Legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior, y en documentos del exterior que han de causar sus efectos en la República

Depto. Universitario y Bellas Artes

- Congresos científicos y artísticos

Depto. de Salubridad Pública

- Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras.

y cablegráficas internacionales

Sría. de Industria y Comercio

- Concesiones mineras y petroleras

- Exposiciones nacionales e internacionales

Sría. de Fomento

- Colonización, inmigración

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Ley para el despacho de los negocios de orden administrativo federal. 14 de abril de 1917.

La **Secretaría de Estado** conservó más atribuciones de las que anteriormente le pertenecían a la **Secretaría de Relaciones Exteriores** que de las pertenecientes a **Gobernación**. Por lo tanto es válido ubicarla en el área diplomática y no en el de seguridad nacional. Por otra parte, a la **Secretaría de Industria y Comercio** se le dio una atribución que implicó una ardua labor para su titular en años posteriores: el otorgamiento de las concesiones mineras y petroleras. derivada del artículo 27 de la Constitución, esta facultad la enfrentó directamente a las compañías extranjeras establecidas en México. Asimismo, es interesante ver que aún se considerara tan importante fomentar la colonización del país, como para incluirla en las funciones de una Secretaría.

La estructura decretada por Carranza en abril de 1917 continuó vigente hasta el

25 de diciembre del mismo año, fecha en que el congreso aprobó la **Ley de Secretarías** ordenada por el artículo noventa de la Constitución. A partir de dicha ley la administración pública quedó integrada de la manera siguiente:³⁴

Secretarías: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Industria, Comercio y Trabajo.

Departamentos: Universitario y de Bellas Artes, de Salubridad Pública, de Aprovisionamientos Generales, de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, de la Contraloría.

En la **Ley de Secretarías de diciembre de 1917** se confirmó el temor de los constituyentes de Querétaro de que las Secretarías de Estado fueran utilizadas para satisfacer intereses personales. Así, los aprovisionamientos militares se encargaron a un Departamento independiente de la **Secretaría de Guerra**, se creó la **Contraloría** encargada de vigilar las actividades de las Secretarías, y se estableció otro Departamento encargado de proveerlas de recursos materiales. Otro de los argumentos expuestos durante los debates del Constituyente de Querétaro, fue utilizado como versión oficial de su origen: "Estos Departamentos verdaderamente técnicos, es indudable que sin merecer la creación para cada uno de los ramos de que se ocupan de verdaderas Secretarías, constituían, sin embargo, una verdadera necesidad, dado no sólo el grado de progreso en que el país se encuentra actualmente, sino previo también al posible y seguro desarrollo de la riqueza y cultura de la nación".³⁵

Por lo que respecta a la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, ésta volvió a cobrar vida, lo mismo que la de **Gobernación**. No obstante, el espíritu que la desapareció, permaneció vigente en el cuerpo mismo de la exposición de motivos de la nueva ley:

"La nueva Ley de Secretarías, quitó a los negocios exteriores de México esa indebida categoría que se les había dado, colocando en primer término a la **Secretaría de Relaciones**, que ahora pasa al segundo lugar, cediendo el puesto principal a la de **Gobernación**; con lo cual se ha marcado una de las tendencias de la Revolución: dar a nuestros negocios interiores, en atención y rango el primer puesto, y a los negocios exteriores el que viene en seguida".³⁶

Ese "primer término" que se le quitó, se reforzó a través de la cancelación de la atribución, establecida por la Ley de 1891, de que a través de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** el Presidente creara nuevas Secretarías, decretara modificaciones a su estructura o resolviera en cuestión de disputas entre los titulares.³⁷ Al agrupar las funciones asignadas a las Secretarías en esa nueva

Ley, y en otras disposiciones publicadas durante la administración de Carranza, obtenemos el cuadro siguiente:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
S.R.E.	S.H.C.P.	S.G y M.
<ul style="list-style-type: none"> -Relaciones con las naciones extranjeras - T r a t a d o s internacionales -Conservación de dichos tratados -Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas donde estén fijados los límites de la República - Legaciones y Consulados - Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería -Aplicación del artículo 33 constitucional -Legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República 	<ul style="list-style-type: none"> -Movimientos de fondos de todas las oficinas de Hacienda de la República y de los Consulados -Supresión o cambio de aduanas o secciones aduaneras -Modificaciones que estime convenientes respecto de cuotas arancelarias -Vigilancia de aduanas y secciones aduaneras -Deuda pública federal, de los Estados, de los Territorios y de los Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> -Estudio de los ejércitos extranjeros y todo asunto de carácter técnico militar -Preparación de la defensa nacional -Viajes de inspección de Estado Mayor -Espionaje -Pasaportes, pasajes, licencias, portación de armas, tarjetas de identificación -Prisioneros de guerra -Botín de guerra -Estudio de las leyes y organización de las marinas de guerra de otros países -Anotación de viajes de buques de guerra
<p>Depto. Universitario Y de Bellas Artes</p> <ul style="list-style-type: none"> -Congresos científicos y artísticos 	S.C.O.P.	Depto. de la Contraloría
<p>Depto. de Salubridad Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> -Policía sanitaria de los puertos, costas y 	<ul style="list-style-type: none"> -Marina mercante -Unión postal universal -Correspondencia con naciones extranjeras -Contratos con compañías telegráficas, telefónicas y cablegráficas internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> -Llevar todas las cuentas relativas a la deuda pública -Empleados que se dediquen a la glosa y liquidación de cuentas en las direcciones de aduanas
	<p>Sría. de Industria Comercio y Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comercio -Concesiones explotaciones e inspección de minería, 	<p>Sría. de Gobernación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Oficinas de migración, agentes inspectores, delegados sanitarios

fronteras	petróleo, y combustibles minerales	en funciones de agentes de migración
-----------	--	---

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 31 de diciembre de 1917.

En el cuadro anterior se observa que la **Secretaría de Relaciones Exteriores** conservó todas las atribuciones que en materia de asuntos internacionales correspondían a la efímera **Secretaría de Estado**. La única función que no aparece explícitamente es la publicación de los tratados internacionales. Por su parte, el **Departamento Universitario** se encargó de los Congresos científicos y artísticos. Además en esta Ley se les unió el **Departamento de Salubridad** que tuvo a su cargo la policía sanitaria en los puertos y en las fronteras.

En el área de desarrollo económico, las **Secretarías de Hacienda**, de **Comunicaciones** y de **Industria** continúan con facultades en materia de asuntos internacionales. La **SHCP** hizo más explícitas sus facultades sobre los aranceles en aduanas. Además se encargó, ya desde entonces, de la deuda pública federal, que será una de las actividades principales de su titular durante los años siguientes. Por su parte la **SCOP** agrega a sus funciones el control sobre la marina mercante, renglón que antes pertenecía a la **Secretaría de Guerra y Marina**. Por último, la **Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo** se encargó de las concesiones petroleras y mineras, cuestión que será fuente de disputas, en las siguientes dos décadas, entre los gobiernos mexicanos y sus similares de los Estados Unidos y algunos europeos.

En el área de seguridad nacional, el incremento de atribuciones se debe a la reaparición de la **Secretaría de Gobernación**, a la creación del **Departamento de la Contraloría** y al incremento de funciones de la **Secretaría de Guerra y Marina**. El Estado Mayor de esta última Secretaría es quien aglutina la mayoría de las funciones internacionales de esta Dependencia. Asimismo, al encontrarse unidos el ejército y la marina, la Secretaría contiene un departamento encargado de los asuntos marítimos. Por su parte **Gobernación** tenía bajo su tutela a los delegados sanitarios en funciones de agentes de migración. Como se vio en el área diplomática, el **Departamento de Salubridad** tuvo a su cargo la policía sanitaria, por lo que debieron existir problemas para determinar el ámbito de acción de cada oficina.

No debe pensarse que tras el triunfo de los Constitucionalistas sobre los defensores de la Convención, y con la promulgación de una nueva Ley Suprema por Carranza, éste gobernó un país en calma. Por el contrario, numerosas guerrillas continuaron sus actividades en el norte, oriente y sur de la República e incluso la Ciudad de México estuvo amenazada por los remanentes del ejército

zapatista hasta la muerte de su líder (Emiliano Zapata) en abril de 1919. Por ello, no es sorprendente que Jesús Romero Flores señale que entre 1917 y 1918 el zapatismo envió al general Jenaro Amézcuca a Cuba, "con objeto de dar a conocer el ideal zapatista".³⁸

A finales de 1919, a la inestabilidad política del país, se le unió la inquietud entre el grupo gobernante por la sucesión presidencial inminente. Alvaro Obregón y Pablo Gutiérrez lanzaron sus candidaturas y, por su parte, Carranza apoyó la postulación de Ignacio Bonillas. Al considerar los dos primeros que era clara la intención de Carranza de imponer a su candidato, se levantaron en armas a través del Plan de Agua Prieta, al cual se unieron otros generales revolucionarios. En mayo de 1920, el Primer Jefe se dirigió a Veracruz para defender la Presidencia desde ese puerto, importante fuente de recursos provenientes de su aduana, pero fue sorprendido en un pueblo de la Sierra Poblana (Tlaxcalantongo) donde fue acibillado.

La Presidencia Provisional del país fue asumida por Adolfo de la Huerta, exgobernador de Sonora y aliado de Obregón, del 1 de junio al 1 de diciembre de 1920, con el propósito de contar con el tiempo necesario para organizar el proceso electoral. De la Huerta conservó la estructura administrativa decretada por su antecesor y sólo removió a todos los funcionarios de clara filiación carrancista.³⁹ A pesar del breve período durante el cual gobernó, tuvo tiempo suficiente para atribuir al departamento de impuestos especiales de la SHCP el cobro de impuestos sobre minas y pertenencias mineras, [...], petróleo, terrenos petrolíferos y contratos petroleros.⁴⁰ Esa atribución enfrentó directamente al Secretario de Hacienda con los dueños de las compañías extranjeras establecidas en el país. Así, la **Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo** daba las concesiones y la SHCP cobraba. En realidad, hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas, las compañías extranjeras se negaron tanto a pagar impuestos como a cambiar por concesiones los títulos de propiedad otorgados por el gobierno del presidente Porfirio Díaz.

El primero de diciembre de 1920, el general Alvaro Obregón rindió protesta como Presidente de la República. Según Alfonso Romandía Ferreira "entre los problemas generales que se presentaron a dicho gobierno con el carácter de más graves", figuraron la falta de reconocimiento norteamericano a su gobierno y los reclamos externos por la deuda acumulada desde el inicio del conflicto armado.⁴¹

En febrero de 1921, la **Secretaría de Relaciones Exteriores** aclaró que los empleados diplomáticos y consulares quedaban fuera del otorgamiento de fianzas por parte del **Departamento de la Contraloría**.⁴² Esas fianzas eran exigidas por la Contraloría a todos aquellos que manejaban fondos federales, por lo tanto, al quedar exentos del pago, los empleados diplomáticos adquirieron mayor libertad

para sus actividades.

De igual manera, el 14 de febrero de ese mismo año, se facultó a la **Secretaría de Agricultura y Fomento** para subvencionar a los inmigrantes extranjeros a partir de que tocaran territorio nacional hasta llegar al punto de radicación.⁴³ Esa medida iba de acuerdo a la vieja intención del gobierno mexicano de colonizar aquellas regiones del país que se encontraban deshabitadas o semipobladas.

En octubre de 1921 se creó la **Secretaría de Educación Pública** (que sustituyó al **Departamento Universitario y de Bellas Artes**), y la cual tuvo a su cargo a los pensionados en el extranjero.⁴⁴ Esta nueva Dependencia, de acuerdo con Jesús Romero Flores, también tuvo a su cargo una estación de radio que transmitía programas "a todas las naciones".⁴⁵ Es obvio que el autor exageró, pero si es factible que esa estación radiodifusora alcanzara a varios países del continente americano.

Durante el gobierno de Obregón, la reanudación del pago de la deuda externa y la obtención del reconocimiento a su gobierno, por parte de los Estados Unidos, fueron las misiones que éste encomendó como prioritarias, a sus Secretarios de Hacienda y de Relaciones Exteriores.⁴⁶ Esas dos cuestiones envolvían toda una serie de viejos problemas. Los dos aspectos requerían, si se pretendía solucionarlo, dar fin a una serie de problemas acumulados desde la caída del porfirismo y la promulgación de la Constitución de 1917. Por un lado, el servicio de la deuda implicaba reducir aún más los escasos fondos públicos dedicados a la reconstrucción de la economía. Asimismo, los artículos 27 y 33 de la Constitución eran considerados, por los Estados Unidos, como atentatorios contra los intereses de sus ciudadanos. La propiedad sobre minas y pozos petroleros y la facultad de la **SRE** de expulsar a extranjeros perniciosos, fueron causa de la negativa estadounidense para otorgar su reconocimiento. Aarón Sáenz, importante personaje de la vida política nacional durante las décadas de los años veinte y treinta, comenta que, desde la caída de Díaz, el otorgamiento de dicho "reconocimiento" fue usado para incidir sobre la política interna de México y para tratar de invalidar los avances de la Constitución de 1917.⁴⁷

Después de las pláticas de Bucareli, realizadas en marzo de 1923, el gobierno de Obregón logró el reconocimiento de los Estados Unidos. Ese país aceptó que los antiguos títulos de propiedad de las compañías extranjeras se convirtieran en concesiones, de acuerdo al art. 27 de la Constitución, y México aceptó poner un alto a la reforma petrolera.⁴⁸

Por otra parte, Adolfo de la Huerta, secretario de Hacienda, presidió las negociaciones con un Comité internacional de Banqueros con intereses en México, integrado para encontrar solución al problema de la deuda. El resultado fue el convenio Lamont-de la Huerta de junio de 1922.

Al terminar los cuatro años de gobierno de Alvaro Obregón (los períodos de gobierno definidos en la Constitución de 1917 eran por ese período de tiempo, hasta su modificación a seis años antes de la elección del general Lázaro Cárdenas), las nuevas atribuciones otorgadas a la administración pública federal en materia internacional quedaron así:

Gobierno de Alvaro Obregón

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
<p data-bbox="265 639 362 674">S.R.E.</p> <p data-bbox="139 678 486 936">-Los empleados diplomáticos y consulares quedan fuera del otorgamiento de fianzas por parte de Depto. de la Contraloría</p>	<p data-bbox="575 678 884 750">Sría. de Agricultura Y Fomento</p> <p data-bbox="575 754 908 860">-Subvencionar a los inmigrantes extranjeros</p>	
<p data-bbox="265 977 362 1011">S.E.P.</p> <p data-bbox="139 1015 486 1087">-Pensionados en el extranjero</p>		

Fuente: Diario Oficial de la Federación. 7 de febrero, 14 de febrero de y 3 de octubre de 1921.

En 1923, Plutarco Elías Calles, quien contó con el apoyo de Obregón, renunció a la **Secretaría de Gobernación** para comenzar su campaña hacia la Presidencia de la República. Por su parte, Adolfo de la Huerta, también se lanzó a la contienda electoral, pero fue claro que sus posibilidades eran menores. Por lo tanto, decidió levantarse en armas y derrocar a Obregón. Así, y aunque su movimiento contó con gran fuerza, finalmente las tropas leales al Presidente pusieron fin a las aspiraciones de la huertistas. El primero de diciembre de 1924 Calles tomó posesión de la Presidencia. Durante su mandato enfrentó tres problemas principales: el conflicto con las compañías petroleras, la deuda externa y la guerra cristera. Desde la promulgación de la Constitución de 1917, los gobiernos posrevolucionarios enfrentaron inconformidades de los extranjeros con propiedades en el país. Sin embargo, fue hasta 1925, con la aprobación de la **Ley reglamentaria del artículo 27**, cuando el enfrentamiento cobró fuerza. En especial los artículos 14 y 15 de esa Ley provocaron el enojo de las compañías petroleras.⁴⁹ Ese documento fue elaborado por Luis N. Morones, líder obrero y secretario de Industria del gobierno de Calles, de acuerdo a lo establecido sobre la materia por la **Ley de Secretarías de 1917**.

Por otra parte, Alberto J. Pani, secretario de Hacienda, y como tal encargado de la deuda pública federal, a través de diversas negociaciones con el Comité internacional de banqueros, externó la decisión del gobierno mexicano de cumplir con el pago de la deuda. De acuerdo con Lorenzo Meyer, mediante esa decisión se pretendió disminuir "ante los ojos de Washington el impacto de su acción contra los petroleros".⁵⁰ Sin embargo, el radicalismo de Morones, decidido a llevar hasta sus últimas consecuencias el artículo 27 constitucional, lo enfrentó con otros actores importantes del gabinete callista: Aarón Sáenz y Alberto J. Pani, secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda respectivamente. Tanto Sáenz como Pani representaban el ala moderada del gobierno y mantenían una relación cordial con las compañías petroleras.⁵¹ Para el primero, lo principal era mantener una buena relación con los Estados Unidos, aunque tuviera que cederse en materia petrolera, y para el segundo, era importante evitar el enfrentamiento con las empresas extranjeras, por ello trató de impedir la promulgación del reglamento elaborado por Morones.⁵² De esa manera, se observa que las tres Secretarías trataban de solucionar lo que cada una consideraba como lo más importante, aunque ello implicara ir contra los objetivos de otras Dependencias. Pese a que en marzo de 1928 la Ley reglamentaria sufrió modificaciones que le quitaron fuerza, su aprobación constituyó un triunfo de Morones sobre Pani.⁵³ De hecho, este último presentó su renuncia en 1927.

Por otra parte, el conflicto cristero tuvo más consecuencias internas que externas para el país. Lo más significativo a nivel internacional fueron las diversas manifestaciones en el mundo de grupos conservadores y fanáticos del catolicismo en favor de los cristeros.⁵⁴ Los Estados Unidos se mantuvieron al margen del conflicto. Las modificaciones efectuadas en las atribuciones de las Secretarías, en materia internacional, durante el gobierno de Calles fueron las siguientes:

Diplomacia

Desarrollo Económico

Seguridad Nacional

S.H.C.P.

-Organizar, administrar y dirigir la flota mercante de propiedad nacional

Depto. de Estadística
-Elaborar las estadísticas de comercio exterior

**Depto. del
Presupuesto**

Depto. de la

Contraloría

-Autoriza con su firma todos sus bonos y certificados de adeudo que emita el gobierno Federal

-Lleva una cuenta especial de todos los créditos a favor del erario federal y a cargo de gobiernos extranjeros

-La SHCP se encarga de comunicar al Departamento las estimaciones de ingresos que hubiera hecho para el próximo ejercicio fiscal, con las consideraciones que estime pertinente hacer, respecto a la deuda pública

Fuente: Diario Oficial de la Federación. 1 de marzo de 1926 (Ley orgánica de la Contraloría de la Federación) y 3 de mayo de 1926 (Decreto que crea la Dirección de líneas nacionales de navegación), 8 de junio de 1928 (Ley orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación y Ley por la cual se creó el Departamento de la Estadística Nacional).

La creación del **Departamento del Presupuesto** no implicó quitar a **Hacienda** el manejo de la deuda pública, pues éste sólo percibía el reporte de su monto para, a partir de esto, elaborar su programa de ingresos.

Por otra parte, es interesante observar la evolución de la marina mercante en este período. En un principio dependió de la **Secretaría de Guerra**, pues al ser ésta la garante de la seguridad en el mar, se consideró apropiado ponerla bajo su protección. Después, al intensificarse el comercio se le asignó a la **Secretaría de Comunicaciones**. Pasó así al área de desarrollo económico. Ahora, al trasladarse su organización al ámbito de la **Secretaría de Hacienda**, implicó el reconocimiento de que para impulsar su desarrollo era necesario hacerlo a partir de bases comerciales. Por su parte, el **Departamento de la Contraloría** hizo más estricta la vigilancia del gobierno sobre su deuda pública.

En el último año del gobierno de Plutarco Elías Calles, el general Alvaro Obregón volvió a postularse para presidir otro período de gobierno. El 1 de julio de 1928 fue electo Presidente, pero 16 días después murió asesinado por José de León Toral. Ante dicha situación especial, el Congreso de la Unión, transformado en Colegio Electoral, nombró presidente provisional a Emilio Portes Gil. Durante su gobierno, Portes Gil enfrentó la rebelión de algunos militares partidarios de Obregón que tomaron como pretexto su muerte para intentar eliminar a Calles. El movimiento, encabezado por el general Gonzalo Escobar, fue reprimido por el general Calles, quien ocupaba la **Secretaría de Guerra y Marina**. Portes Gil también participó en la formación del Partido Nacional Revolucionario, que desde entonces sería el aglutinador de las principales fuerzas políticas del país y vía para la transferencia pacífica del poder. Por su parte, en la estructura

administrativa se realizaron las modificaciones siguientes en las tareas internacionales:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
<p>Depto. de Salubridad Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prestar el auxilio -Repartir a las oficinas del mismo Departamento, los datos científicos que se reciben del extranjero -Publicar en las revistas internacionales lo que se haga en el país en materia de higiene -Vigilar por la estricta observancia de las diversas obligaciones contraídas por la Nación en convenios y tratados internacionales en materia de salubridad -Preparar a los Delegados que el gobierno de México envíe a Congresos internacionales de higiene 	<p>Sría. de Industria Comercio y Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Investigar fraudes al erario y documentación simulada que se relacionen con la industria petrolera y sus derivados 	<p>Sría. de Gobernación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prestar el auxilio necesario al personal que esta Secretaría designe para la ejecución de los acuerdos presidenciales dictados en aplicación del art. 33 <p>Comisión Mixta Proturismo</p>

Fuente: Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 1929 (Decreto por el cual se crea la oficina de intercambio sanitario), 5 de julio de 1929 (Acuerdo por el cual se establece la sección de investigaciones administrativas), 11 de julio de 1929 (Acuerdo por el cual se previene que todo esfuerzo por el fomento y desarrollo del turismo en México, es de forzosa protección por las autoridades) y 28 de noviembre de 1929 (Reglamento para el régimen interior de la Secretaría de Gobernación).

Durante el gobierno de Emilio Portes Gil se creó una oficina encargada de dirigir los asuntos internacionales del **Departamento de Salubridad**. En esta época se aprecia el interés por incorporar a la administración pública, los cambios necesarios para adecuarla a nuevas actividades internacionales que ya desarrollaban otros países. La creación de la oficina de intercambio sanitario y la formación posterior de una Comisión encargada del turismo así lo demuestra. En julio de 1929 en el Diario Oficial se expuso la importancia que para el país podía tener el turismo y la necesidad de fomentarlo.⁵⁵ El acuerdo señaló que la insistencia de la "opinión pública" por aprovechar "al ejemplo de otros países" los recursos que provee esa industria. Por ello se apuntó que a fines de 1928 la **Secretaría de Gobernación** erigió la **Comisión Proturismo** encargada de "unificar la acción administrativa de salubridad, migración y aduanas", y que presentó "estudios y recomendaciones que favorecen al turista-cazador". Ese programa fue secundado por los gobiernos de los estados de la República. También se comentó que hasta ese entonces el apoyo al turismo lo había realizado sólo el gobierno y que éste "no lograría los resultados deseados si no contase con la entusiasta cooperación de las empresas particulares directamente beneficiadas". Por lo tanto, se estableció la **Comisión Proturismo** que, aunque consideró la protección forzosa del gobierno para impulsar el turismo, estableció la cooperación de Bancos, Cámaras de Comercio y Asociaciones de Hoteleros privados. El Secretario de Gobernación fue designado para presidir la Comisión, la cual no formó parte del sector central de la administración pública, sino como su misma denominación lo especifica, fue un órgano mixto donde confluyeron la iniciativa privada y el sector público.

Por otro lado, aunque Lorenzo Meyer comenta que el conflicto petrolero entre México y las compañías extranjeras entró en un receso durante el maximato,⁵⁶ la creación, dentro de la **Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo**, de una sección encargada de solventar la gran cantidad de irregularidades en las negociaciones para obtener o confirmar concesiones petroleras, muestra los problemas generados por el conflicto y la disposición de las autoridades por mejorar los mecanismos administrativos para enfrentarlos. Asimismo, es prueba de la conciencia gubernamental de que el conflicto continuaría y, por lo tanto, había que estar preparados.

Es interesante ver que de acuerdo al reglamento interior de la **Secretaría de Gobernación** de noviembre de 1929, se otorgó a su departamento de migración la función de auxiliar al personal de la Secretaría que aplicara el artículo 33 constitucional. De acuerdo con la **Ley de Secretarías de diciembre de 1917**, la expulsión de extranjeros correspondía a **Relaciones Exteriores**. Así pues, ésta última pierde otra atribución. Sin embargo, éste fue un cambio adecuado, pues resulta pertinente encargar la expulsión de individuos indeseables para el sistema, a una Secretaría encargada de la seguridad nacional.

El 5 de febrero de 1930, Emilio Portes Gil entregó la silla presidencial a Pascual Ortiz Rubio. Desde la toma de posesión como presidente el panorama le pintó negro a Ortiz Rubio: "un individuo, mezclado entre los curiosos que esperaban la salida de los coches oficiales, disparó su revolver sobre el Presidente, hiriéndolo en el rostro".⁵⁷ Los dos años que gobernó tal vez sean los más oscuros de todos los períodos presidenciales, pues varias veces el poder presidencial estuvo en entredicho.

Francisco J. Gaxiola, personaje clave de la política nacional durante la década de los años treinta y parte de los cuarenta, señala las razones de los problemas gubernamentales de Ortiz Rubio.⁵⁸ Al realizarse la Convención del Partido Nacional Revolucionario para elegir al sucesor de Portes Gil, un grupo minoritario, pero dominante, eligió al Candidato Oficial, y se relegó a personajes destacados del sistema político, como Aarón Sáenz. Por lo tanto al llegar al poder, fue notorio el disgusto y la desconfianza hacia su persona. A lo anterior se unió la falta de talento político del nuevo Presidente. Esos hechos consolidaron al general Calles como el "hombre fuerte" de México. Por lo tanto, no es extraño que la administración pública, sólo tuviera una adecuación en materia internacional, durante el mandato de Ortiz Rubio, misma que se realizó en la **Secretaría de Agricultura y Fomento**:

Diplomacia

**Desarrollo
Económico**

**Seguridad
Nacional**

**Sría. de Agricultura
Y Fomento**

-Dictar las reglas de transformación de envases y marcas de productos agrícolas
...[para competir en el exterior]...

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Decreto por cual se crea el servicio de especificaciones especiales, dependiente de la **Secretaría de Agricultura y Fomento**. 17 de octubre de 1930.

La creación de este servicio de especificaciones respondió al propósito, antes mencionado, de adecuar el aparato público a los cambios efectuados por otros países. De igual manera, la rama agrícola fue uno de los sectores que más conocía Ortiz Rubio, pues durante la década de los años veinte, amén de Cónsul, Ministro y Embajador de México, "fue comisionado por la **Secretaría de Agricultura** para hacer estudios agrícolas en Europa y Asia".⁵⁹ Sin embargo, es necesario destacar que el hecho más sobresaliente del gobierno de Ortiz Rubio

en materia internacional, fue la enunciación, por parte del secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, de la doctrina diplomática de México, a través de una nota dirigida a los representantes del país en el extranjero el 27 de septiembre de 1930.⁶⁰

Durante el gobierno de Ortiz Rubio, la administración pública careció de la unidad necesaria para llevar adelante los programas de desarrollo. La lucha entre los diversos Secretarios de Estado y la falta de autoridad del Presidente fueron la causa, pues "cada Secretario seguía un programa personal y propio, tan efímero como su misma situación política".⁶¹ El Presidente decidió renunciar cuando, al designar como Jefe del Departamento del Distrito Federal a José María Tapia, éste le respondió que primero tenía que consultarlo con Calles. Su situación era insostenible.⁶²

Abelardo Rodríguez fue elegido para sustituirlo. Este es descrito por Lorenzo Meyer como un miembro del grupo callista y uno de los hombres más ricos de la época. El mismo autor considera a su gestión gubernamental como un período de freno a la nacionalización de la economía mexicana y del reparto agrario.⁶³ Por su parte, Francisco J. Gaxiola, secretario particular del presidente Rodríguez, señala en sus memorias que éste tuvo como firme propósito "servir al país, encauzar a la nación y administrar[la], dejando el estorbo político en manos del general Calles, tal como lo había encontrado".⁶⁴ Abelardo Rodríguez no pretendió enfrentarse a Plutarco Elías Calles ni minar su poder político. Por otra parte, una de las razones de la fuerza de Plutarco Elías, radicó en que, al identificarlo como el "Jefe Máximo" los políticos de la época recurrían a él para adularlo y buscar su apoyo para impulsar sus intereses personales.⁶⁵ La muerte de Obregón y el "gobierno" de Ortiz Rubio fortalecieron aún más el poder de Calles, por lo cual Abelardo Rodríguez, amén de ser amigo de don Plutarco, consideró inútil luchar contra esa realidad.

Además del poder del Jefe Máximo, el presidente Rodríguez tuvo que convivir con otra fuerza política: el Partido Nacional Revolucionario, de reciente creación, aún no tenía definidos sus alcances formales dentro de la política nacional y, por lo tanto, tenía injerencia en diversas materias, entre ellas la administración pública. Así, Francisco J. Gaxiola comenta que "sometidos a la consideración del Presidente los proyectos de Convención y protocolo, se envió copia de ellos a los Secretarios de Estado, al Procurador de la República y al Presidente del Partido Nacional Revolucionario".⁶⁶

Por otro lado, la administración pública incorporó una oficina (como parte del nuevo **Departamento del Trabajo** creado el 11 de septiembre de 1933), dedicada a atender cuestiones internacionales. Asimismo, la promoción de los atractivos turísticos del país cambio de área, al encomendarse su atención a la también recientemente creada **Secretaría de Economía Nacional**:

Diplomacia**Desarrollo
Económico****Seguridad
Nacional**

Depto. del Trabajo
 - Organización
 Internacional del
 Trabajo
 -Unión Panamericana
 y Conferencias
 -Acuerdos con otros
 países

**Sria. de Economía
 Nacional**
 -Turismo

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Reglamento del Departamento del Trabajo. 11 de septiembre de 1933, y Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1932.

El 12 de diciembre de 1932 se creó el **Departamento del Trabajo**, al separarse esta rama de la **Secretaría de Industria y Comercio** que, por su parte, se transformó en la **Secretaría de Economía Nacional**. El jefe del nuevo Departamento Administrativo fue Juan de Dios Bojórquez quien, a través de una memoria, describió las actividades desarrolladas por la oficina de asuntos internacionales hasta 1934: obligaciones como miembro de la Oficina Internacional del Trabajo, estudios sobre las convenciones y recomendaciones internacionales, correspondencia con diversas embajadas de México en el mundo. Por su parte, la **Secretaría de Economía Nacional** conservó las atribuciones de la antigua **Secretaría de Industria y Comercio**, salvo las relativas al trabajo y a los seguros, que pasaron a **Hacienda**. También comprendió al antiguo **Departamento de Estadística**, que se transformó en una Dirección de la Secretaría. Asimismo las funciones que en materia de turismo ejercía **Gobernación**, pasaron a **Economía Nacional**.

Los principales asuntos internacionales tratados por el gobierno del general Rodríguez, fueron la distribución de las aguas del Bajo Colorado (entre México y Estados Unidos) y la posesión del Chamizal, territorio anexado por la ciudad texana de El Paso después de un cambio natural en el curso del Río Bravo. Sobre este último aspecto existía como antecedente resolutorio, el laudo arbitral de Le Fleur que otorgaba la jurisdicción a México.⁶⁷ Sin embargo, después de obtener esa resolución favorable para el país, no se fijó cuándo y cómo se haría efectiva, y Estados Unidos no estaba preocupado por especificarlo. Por lo tanto, Abelardo

Rodríguez ordenó a Manuel Téllez, secretario de Relaciones Exteriores, elaborar un plan que finiquitara el conflicto. El proyecto de Téllez planteó como solución el otorgar alguna parte del territorio nacional a cambio del Chamizal. El Presidente y el resto de los miembros del Gabinete rechazaron su propuesta. El período durante el cual Téllez fungió como secretario de Relaciones Exteriores no se caracterizó por su brillantez. Como ejemplo de ello, Francisco J. Gaxiola, en sus memorias, comenta que en 1932, se mandó una nota a la Liga de las Naciones anunciando el retiro de México del organismo. La razón para adoptar tal decisión fue considerar que la Liga era manejada por los intereses de las grandes potencias. Tal conclusión por obvia es irrefutable, sin embargo también es cierto que retirarse de dicho Foro Mundial significaba perder un espacio indispensable para la actividad diplomática de cualquier país. En 1934 se reconsideró la decisión y se permaneció en ella.

Ese incidente marcó uno de los períodos más oscuros de la cancillería mexicana, e inclusive el secretario del ramo, Manuel Téllez, llegó a atribuir las fallas de su Despacho, a la falta de una estrategia definida en materia de política exterior:

"No puede considerarse como una falta exclusiva de México la no existencia real de un programa de política exterior. El fenómeno es casi universal. El carácter oportunista de la mayor parte de los programas de política externa, ha conducido en casi todos los países a la falta de un programa determinado en esta materia".⁶⁸

El seis de abril de 1934, casi al finalizar su período gubernamental, Abelardo Rodríguez decretó una nueva **Ley de Secretarías de Estado** y dio paso a otra etapa de la administración pública mexicana.

NOTAS

1. Roberto Rives Sánchez. Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940. México: I.N.A.P. (serie II: administración pública mexicana), 1984, p. 32.
2. Ibid., p. 121.
3. Diario Oficial de la Federación. 15 de mayo de 1891. p. 2.
4. Diario Oficial de la Federación. 18 de mayo de 1905. p. 358.
5. Diario Oficial de la Federación. 15 de mayo de 1891. p. 2.
6. Diario Oficial de la Federación. 29 de mayo de 1891. p. 2.
7. Diario Oficial de la Federación. 27 de mayo de 1891. p. 2.
8. Diario Oficial de la Federación. 2 de septiembre de 1891. p. 1.
9. Diario Oficial de la Federación. 2 de septiembre de 1891. p. 1.
10. Diario Oficial de la Federación. 19 de febrero de 1913. p. 415.
11. Diario Oficial de la Federación. 17 de febrero de 1914. p. 361.
12. Roberto Rives Sánchez. op. cit., p.p. 53-54.
13. Diario Oficial de la Federación. 17 de febrero de 1914. p. 362.
14. Roberto Rives Sánchez. op. cit., p.p. 230.
15. Josefina E. de Fabela. Documentos históricos de la Revolución Mexicana. México: Jus, Tomo I, 1970, p. 64.
16. Ibid., p.p. 41-47.
17. Ibid., p.p. 53-54.
18. Diario Oficial de la Federación. 18 de enero de 1915. p. 81.
19. Ramiro Navarro de Anda. Apuntes para una cronología de la Revolución Mexicana. México: Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1980, p. 95.

20. El 23 de enero de 1915 para aclarar que en ausencia del presidente Provisional lo sustituiría el Ministro de Relaciones Exteriores y, el 17 de mayo para señalar atribuciones de la Secretaría de Fomento.
21. Josefina E. de Fabela. op. cit., p.p. 167-169.
22. Ibid., p. 160.
23. Jorge Carpizo McGregor. La Constitución Mexicana de 1917. México: U.N.A.M., 1979, p. 59.
24. Ibid., p. 160.
25. Ibid., p. 74.
26. Andrés Molina Enríquez. Citado por Enrique Velasco Ibarra. "La administración pública en México", en Administración pública y desarrollo. México: U.N.A.M. (FCPYS, serie estudios: 14), 1970, p. 32.
27. María de los Angeles Moreno. "Características de la función político-administrativa del servidor público y toma de decisiones en período de restricción de recursos". México: I.N.A.P. (serie praxis: 70), p.p. 110-111.
28. México. H. Congreso de la Unión. Diario de Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. p. 640.
29. Diario Oficial de la Federación. 14 de abril de 1917. p. 413.
30. Bernardo J. Gastélum. La Revolución Mexicana. México: Porrúa, 1966, p. 352.
31. México. H. Congreso de la Unión. op. cit., p. 624.
32. Ibid., p. 634.
33. Ibid.
34. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1917. p. 695.
35. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1918. p. 27.
36. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1917. p. 691.
37. Diario Oficial de la Federación. 15 de mayo de 1891. p. 2.
38. Jesús Romero Flores. Anales históricos de la Revolución Mexicana. México: Libro Mex-editores, Tomo II, p. 91.

39. Ibid., p. 135.
40. Diario Oficial de la Federación. 25 de agosto de 1920. p. 1102.
41. Jesús Romero Flores. op. cit., Tomo I, p. 154.
42. Diario Oficial de la Federación. 7 de febrero de 1921. p. 658.
43. Diario Oficial de la Federación. 14 de febrero de 1921. p. 786.
44. Diario Oficial de la Federación. 3 de octubre de 1921. p. 470.
45. Jesús Romero Flores. op. cit., Tomo I, p. 176.
46. Aarón Sáenz. La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos. México, F.C.E., 1961, p. 24.
47. Ibid., p. 40
48. Lorenzo Meyer. México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942). México: El Colegio de México, primera reimpression, 1981, p. 208.
49. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1925. p. 892.
50. Lorenzo Meyer. op. cit., p. 234.
51. Ibid., p. 240.
52. Ibid.
53. Se amplió el plazo para confirmar la concesión. Diario Oficial de la Federación. 28 de marzo de 1928. p. 4.
54. Para profundizar en el tema, léase J. Antonio López Ortega. Las Naciones extranjeras y la persecución religiosa. México: s.e., 1944, 374 p.
55. Diario Oficial de la Federación. 11 de julio de 1929. secc. 1a, p. 1.
56. Lorenzo Meyer. op. cit., p.p. 187-195.
57. Jesús Romero Flores. op. cit., p. 375.
58. Francisco Javier Gaxiola. Memoria. México: Porrúa, 1975, p.p. 152-153.
59. Jesús Romero Flores. op. cit., p. 374.
60. Enciclopedia de México. SEP: Edición especial, 1987, Tomo V, p. 2596.

61. Francisco J. Gaxiola. *op. cit.*, p. 154.
62. *Ibid.*, p. 155.
63. Lorenzo Meyer. *op. cit.*, p. 188.
64. Francisco J. Gaxiola. *El presidente Rodríguez*. México: Editorial Cultura, 1938, p. 115.
65. *Ibid.*, p. 215.
66. *Ibid.*, p. 215.
67. José C. Valadés. *op. cit.*, p. 126.
68. Francisco J. Gaxiola. *El presidente Rodríguez...*, p.p. 210-211.

CAPITULO II: Hacia la modernización

Durante el último año de su mandato Abelardo Rodríguez influyó y participó en la elaboración del primer plan sexenal que sería desarrollado por un gobierno mexicano. Sin embargo, esto fue así, no porque existiera el firme propósito de formular una estrategia de gobierno y de producción similar a la de la entonces Unión Soviética, sino a que el general Plutarco Elías Calles, quien ya había controlado la vida política del país a través de tres presidentes, pretendió institucionalizar su dominio sobre el Poder Ejecutivo por medio de un plan de gobierno avalado por el Partido Nacional Revolucionario. Así pues, al llegar Lázaro Cárdenas a la Presidencia tendría marcada la ruta a seguir. De acuerdo con esa idea, casi al finalizar su gobierno (6 de abril de 1934), el presidente Rodríguez modificó la estructura de la administración pública. No sólo las tareas a seguir le estaban marcadas a Cárdenas, también la estructura para implementarlas. Esa nueva **Ley de Secretarías** derogó a la del 25 de diciembre de 1917. Conforme a ella la administración pública se integró de la manera siguiente:¹

Secretarías: de Gobernación(**SG**), de Relaciones Exteriores(**SRE**), de Hacienda y Crédito Público(**SHCP**), de Guerra y Marina(**SM**), de Economía Nacional(**SE**), de Agricultura y Fomento(**SAF**), de Comunicaciones y Obras Públicas(**SCOP**), de Educación Pública(**SEP**).

Departamentos: Agrario(**DA**), del Trabajo(**DT**), de Salubridad Pública(**DSP**), de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares(**DAFYAM**), del Distrito Federal(**DDF**).

Esta Ley muestra las modificaciones que sufrió el sector público desde 1917 hasta 1934. Durante ese período los cambios se incorporaron a la Ley antigua sin derogarla. Así, ya no aparece ni el **Departamento de la Contraloría** ni el del **Presupuesto**, cuyas funciones pasaron a Hacienda. El **Departamento de Estadística** y la **Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo** desaparecieron y delegaron sus funciones a **Economía Nacional** y al **Departamento del Trabajo**.

Por otra parte, y pese a que durante el maximato el reparto agrario desaceleró su ritmo,² la retórica oficial incluyó dentro del plan sexenal la creación de una dependencia central encargada del reparto. El resultado fue el **Departamento Agrario**, del cual sus creadores estaban lejos de imaginar que sería parte fundamental del apoyo cardenista hacia los hombres del campo.³ Asimismo, esta es la primera Ley que hace referencia a Dependencias del Ejecutivo que no son ni Secretarías de Estado ni Departamentos Administrativos. Dentro de lo que la Ley denomina "demás Dependencias del Poder Ejecutivo"⁴ se encuentran la **Procuraduría Federal de Justicia de la Nación** y la **Procuraduría General de**

Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales. También por vez primera aparece el **Departamento del Distrito Federal** como parte del sector público.⁵ En cuanto a los asuntos internacionales, de acuerdo a la nueva Ley, pueden agruparse así:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
<p style="text-align: center;">S.R.E.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Relaciones con las naciones extranjeras - T r a t a d o s internacionales -Autógrafos de todos los documentos diplomáticos -Servicio exterior -Nacionalidad y naturalización -Estadística de extranjeros - D e r e c h o s de extranjería -Extradiciones <p style="text-align: center;">D.S.P</p> <ul style="list-style-type: none"> -Policía sanitaria especial de los puertos, costas y fronteras 	<p style="text-align: center;">S.H.C.P.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Deuda pública <p style="text-align: center;">S.E.N.</p> <ul style="list-style-type: none"> - C o m e r c i o exterior,excepto el que le corresponde a S.R.E. -Minería -Petróleo -Exposiciones -Turismo <p style="text-align: center;">S.A.F.</p> <ul style="list-style-type: none"> Colonización,con la cooperación de Gobernación <p style="text-align: center;">S.C.O.P.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Giros postales internacionales -Servicio público internacional de comunicaciones -Marina mercante -Comunicaciones aéreas <p style="text-align: center;">D.T.</p> <ul style="list-style-type: none"> - C o n g r e s o s y r e u n i o n e s internacionales del trabajo 	<p style="text-align: center;">S.G.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Migración -Repatriación -Ejercicio de las facultades concedidas al Ejecutivo por el artículo 33 constitucional¹ <p style="text-align: center;">S.G.Y.M.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Patentes de corzo -Ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales y vigilancia de las costas -Planes para la defensa nacional

Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal. 6 de abril de 1934.

El 28 de noviembre de 1929 el reglamento interior de la **Secretaría de Gobernación** encomendó a dicha Dependencia la aplicación del artículo 33 constitucional. La Ley de Secretarías de 1934 ratificó tal atribución que previamente correspondió a **Relaciones Exteriores**. Esta última Dependencia conservó a su vez, injerencia en la dirección del comercio exterior en coordinación con **Economía Nacional**. Por lo tanto, esta actividad que décadas posteriores demandará la creación de una Secretaría especializada en la materia y dedicada expresamente al desarrollo económico, aún estaba encargada, en parte, a una Secretaría (Relaciones Exteriores) con múltiples ocupaciones a nivel internacional, dentro de las cuales la actividad comercial del país sería una más. Este hecho se explica en base a que durante la década de los años treinta y parte de los cuarenta el Estado mexicano tenía otros asuntos que le eran prioritarios: la solución del conflicto petrolero, el reparto agrario, la dotación de servicios y la educación. Además, la industria nacional estaba en una etapa embrionaria.

La **Secretaría de Economía Nacional** establece, a nivel de Ley, su rectoría sobre las actividades turísticas desarrolladas por la administración pública. Esta materia estuvo encargada desde finales de la década de los años veinte a las Comisiones Proturismo, presididas por **Gobernación**. El cambio de la "industria sin chimeneas" de una Dependencia encargada de la seguridad nacional a otra cuya prioridad era el desarrollo económico del país, podría indicar que esta actividad comenzaba a ser vista por el Estado como una fuente de recursos importante.

Por su parte, **Agricultura y Fomento**, otra Secretaría dedicada a actividades en pro del desarrollo económico, compartió con **Gobernación** los asuntos relativos al fomento de la colonización. Esa combinación entre ambas Secretarías, lleva a asumir que el establecimiento de inmigrantes en el país, comenzaba a perder el carácter de impulsor del desarrollo de regiones despobladas, para insertarse en los asuntos de seguridad nacional.⁶

La característica principal del período cardenista fue "la paulatina institucionalización de la participación de los nuevos actores -campesinos y obreros- bajo la dirección del Estado".⁷ Esos nuevos actores fueron el apoyo que requería Cárdenas para acabar con la tutela de Calles. A la fuerza del grupo callista, Cárdenas opuso su investidura presidencial, su creciente grupo político, y a los campesinos y a los obreros, aliados de su gobierno gracias a la repartición de tierras y el apoyo a las huelgas. De esa manera el Presidente pudo dejar atrás el plan sexenal elaborado por el callismo, y llevar a cabo su propio proyecto de gobierno.⁸

La administración pública, brazo ejecutor del Ejecutivo, tuvo un papel central

durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Esto se debió a que durante ese período de gobierno, por primera vez desde 1917, el gasto estatal dirigido al desarrollo económico y social superó al estrictamente administrativo.⁹ No solamente las Secretarías y Departamentos de Estado participaron en la creciente actividad gubernamental enfocada al mejoramiento de las condiciones sociales del país. Es precisamente durante el período cardenista cuando surgen las empresas paraestatales que serán fundamentales para el impulso, por parte del Estado, del crecimiento económico del país. **Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad**, son algunas de las empresas que cobraron vida en esos años.

Por su parte, las Secretarías y los Departamentos de Estado también tuvieron un papel importante. Sin embargo, hasta que Cárdenas fue capaz de deshacerse de la influencia de Calles en la vida política del país (esto sucedió el 1 de abril de 1936, con la expulsión de México del Jefe Máximo) gobernó con la estructura administrativa creada por Abelardo Rodríguez el 6 de abril de 1934. De tal manera, antes de la promulgación de una nueva Ley en diciembre de 1935, los cambios fueron mínimos.

En diciembre de 1934, unos cuantos días después de tomar posesión como presidente, Cárdenas dispuso que el departamento de turismo, entonces inmerso en la estructura orgánica de la **Secretaría de Economía Nacional**, pasara a manos de **Gobernación**. Ese fue el primer paso antes de volver a formar una **Comisión Nacional de Turismo** que uniera esfuerzos en la materia con la iniciativa privada. Esta idea no fue nueva, pues ya previamente habían existido Comisiones de tales características. Sin embargo, a diferencia de las anteriores, a ésta se le incorporó un Comité Ejecutivo que auxilió al Consejo Patrocinador (formado por las Secretarías y Departamentos de Estado involucrados) y al Consejo Consultivo (integrado por el sector privado), pues "seguramente la ejecución armónica y eficaz del programa de la Comisión no podrá llevarse a cabo mediante la acción directa de esos Consejos, según lo han demostrado experiencias anteriores".¹⁰ El decreto presidencial estableció que el Secretario de Gobernación presidiera la Comisión y le dio la atribución de nombrar al Comité Ejecutivo del Consejo.

Como se mencionó anteriormente, uno de los problemas principales a nivel diplomático con los Estados Unidos durante la década de los años treinta fue la distribución de las aguas del Bajo Colorado. Tal experiencia demostró que, para coordinar los puntos de vista que, sobre éste y futuros problemas sobre la distribución y aprovechamiento de aguas internacionales aportaran, tanto la Secretaría encargada de la diplomacia nacional como la encargada de los recursos hidráulicos, se decretara la cooperación entre ambas Dependencias.¹¹

El conflicto Cárdenas-Calles llegó a su punto más álgido en junio de 1935 y

concluyó con la salida del Jefe Máximo, en abril de 1936, hacia los Estados Unidos. El martes 31 de diciembre de ese mismo año se decretó una nueva **Ley de Secretarías**. Esta fue más detallada que la hecha en 1934 por el gobierno de Abelardo Rodríguez, sin embargo no hizo mención ni de la **Procuraduría General de la República** ni de la **del Distrito Federal**. De acuerdo a esta Ley se establecieron las Dependencias siguientes:

Secretarías: de Gobernación(**SG**), de Relaciones Exteriores(**SRE**), de Hacienda y Crédito Público(**SHCP**), de Guerra y Marina(**SGYM**), de la Economía Nacional(**SEN**), de Agricultura y Fomento(**SAF**), de Comunicaciones y Obras Públicas(**SCOP**), de Educación Pública(**SEP**).

Departamentos: Agrario(**DA**), del Trabajo(**DT**), de Salubridad Pública(**DSP**), Forestal y de Caza y Pesca(**DFYCP**), de Asuntos Indígenas(**DAI**), de Educación Física(**DEF**), del Distrito Federal(**DDF**).

Al ubicar a estas Dependencias de acuerdo al esquema de áreas de interés definido anteriormente, se obtiene el cuadro siguiente:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
S.R.E.	S.H.C.P.	S.G.
<ul style="list-style-type: none"> -Velar por el buen nombre y prestigio de México -Junta Consultiva de tratados de comercio -Tratados, Convenios y toda clase de compromisos internacionales -Servicio Exterior Mexicano -Comisiones, Congresos, Conferencias y Exposiciones -Protección de mexicanos -Funciones notariales y de oficiales del registro civil de los Cónsules en el extranjero -Límites 	<ul style="list-style-type: none"> -Deuda pública <p style="text-align: center;">S.E.N.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Minería -Petróleo y demás combustibles minerales -En la venta[de minerales]por los productores directamente a comerciantes extranjeros, la S.E.N. deberá intervenir -Comercio exterior <p style="text-align: center;">S.A.F.</p> <ul style="list-style-type: none"> Colonización, con la cooperación de la S.G. 	<ul style="list-style-type: none"> -Migración -Repatriación -Turismo -Intervención desde los puntos de vista demográfico y migratorio en los casos de colonización -Aplicación del artículo 33 del Pacto Federal <p style="text-align: center;">S.G.y M.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Patentes de corzo -Ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales y vigilancia de las costas

internacionales

-Nacionalidad y naturalización

-Licencias para adquisición de bienes inmuebles en la República por extranjeros, y de concesiones para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales

-Extradiciones

-Autógrafos de todos los documentos diplomáticos

-Legalización de firmas en documentos que deban sus efectos en el extranjero y en aquéllos que han de surtirlos en México

-Cobro de derechos consulares

-Institutos de carácter internacional

S.E.P.

-Concursos científicos

-Pensiones en el extranjero

D.E.F.

-Concursos atléticos internacionales

D.S.P.

-Política sanitaria en puertos, costas y fronteras

S.C.O.P.

-Giros postales internacionales

-Servicio público internacional de comunicaciones y giros

-Marina mercante

-Comunicaciones aéreas

Departamento del Trabajo

- Reuniones internacionales del trabajo

Los cambios principales se dieron en los Departamentos Administrativos. Dependencias ideadas por los constituyentes de Querétaro para solucionar problemas concretos sin inmiscuir factores políticos, fueron utilizados por Cárdenas para llevar la acción del Estado hacia aquellos temas que él consideraba prioritarios: los recursos naturales, los campesinos y el desarrollo de una nueva sociedad mexicana.

En el área diplomática la **S.R.E.** incrementó notablemente sus atribuciones en comparación con aquellas dadas por la administración anterior. Esto se debió a que Cárdenas decidió que participara, junto a la **S.E.N.**, en la tramitación de concesiones para la explotación por extranjeros de minas, aguas o combustibles minerales. También en esta área la creación del **D.E.F.** respondió a la vocación deportiva del Presidente y a su visión de que el deporte ayudaría al mejoramiento de la vida del mexicano.¹² Al Departamento de Educación Física correspondió dirigir y vigilar la participación de México en los concursos atléticos internacionales. Por su parte el **Departamento de Salubridad Pública**, por medio de la oficina central de servicios sanitarios en puertos y fronteras, vigiló el cumplimiento de las disposiciones coercitivas en materia de sanidad internacional.

En el área de desarrollo económico, la Dirección general de Crédito, de la **S.H.C.P.**, se encargó de la deuda pública y fue el enlace con el **Banco de México**, organismo encargado de los tipos de cambio con el exterior.¹³ También por medio de la Dirección General de Aduanas, Hacienda controló todas las mercancías que entraban o salían del país.

Por su parte, la **Secretaría de la Economía Nacional** contó para cumplir sus atribuciones internacionales con los departamentos del petróleo y de minas. El primero tramitó las concesiones, realizó trabajos petroleros y estudió la situación económica, política y social de la industria.¹⁴ A su vez, el departamento de minas otorgaba concesiones, efectuó revisiones técnicas, cartográficas, topográficas e inspeccionó la explotación de los recursos a fin de que se sujetaran a los reglamentos. Asimismo, la Dirección general de cooperativas y comercio vigiló las "relaciones del comercio exterior, para facilitar las importaciones y exportaciones que sean en beneficio de la economía nacional".¹⁵

En el área de desarrollo económico se encuentran también las **Secretarías de Agricultura y Fomento**, y de **Comunicaciones y Obras Públicas**. La primera, a través de la Dirección de población rural, terrenos nacionales y colonización se encargó de esta última materia en coordinación con Gobernación. La segunda, por medio de sus departamentos de correos y de comunicaciones aéreas, de marina, y de prensa y publicidad, ejerció cuestiones como giros postales internacionales, comunicaciones aéreas y marítimas, y la distribución de boletines para los corresponsales de prensa extranjeros.

Entre los Departamentos Administrativos, el del **Trabajo** incluyó la oficina de informaciones sociales, estudios económicos y estadística, que estuvo a cargo de las cuestiones relacionadas con la Oficina de Asuntos Internacionales del Trabajo con sede en Ginebra, Suiza; y de los compromisos que en materia laboral correspondían a México de acuerdo a la **Liga de las Naciones**.

En el área de seguridad nacional tanto **Gobernación** como **Guerra y Marina** son las Secretarías que mantienen atribuciones internacionales. La primera contó con la Dirección general de población que tramitó todo lo relativo a la entrada, salida y permanencia en el país de los extranjeros. También existió un departamento de turismo que promovió el incremento de esta industria como fuente de divisas para nuestra nación. Asimismo, el departamento de gobernación ejerció las medidas administrativas en asuntos de extranjería o naturalización, expulsión o adquisición de bienes por extranjeros, etc. Así **Gobernación** complementó las acciones iniciadas por **Relaciones Exteriores** en esta última materia.

La **Secretaría de Guerra y Marina**, a través de su Comisión de Estudios Militares tenía bajo su cuidado el despacho de los asuntos relacionados con la **Liga de las Naciones**. También de esta Comisión dependían los agregados militares y el personal que recibía capacitación en el extranjero. A su vez el departamento de marina, adscrito a al Secretaría de Guerra, tenía la misión de guardar las costas mexicanas. El hecho de que no existiera un Departamento Administrativo o una Secretaría especializada en asuntos marítimos se explica a partir de la inexistencia de un grupo de naves que formaran una flota de mediana categoría. De acuerdo a los datos de José Mijares Palencia, hacia el año de 1932 la armada mexicana estaba formada por: 1 cañonero, 3 guardacostas, 6 transportes armados y diversas lanchas guardacostas.¹⁶

El presidente Cárdenas no sólo fortaleció la presencia de la administración pública en la economía nacional. De manera paralela al incremento de las funciones económicas de las Dependencias oficiales se consideró necesaria la existencia de un órgano oficial que diera "a conocer en el exterior la verdadera situación de México e hiciera entender la justicia de los postulados revolucionarios".¹⁷ Se creó así la Dirección de publicidad y propaganda, adscrita a la **Secretaría de Gobernación**. Durante el resto del sexenio cardenista el conflicto petrolero con las compañías extranjeras se recrudeció y llegó a su punto culminante a través de la expropiación de 1938. Esta lucha no se limitó a la rama de los hidrocarburos, sino que se extendió a otros sectores de la economía al utilizarse toda clase de medidas para hacer presión contra el gobierno mexicano.¹⁸

Entre el 31 de diciembre de 1935, fecha de expedición de la última **Ley de Secretarías**, y el 30 de diciembre de 1939, año en que Cárdenas la modificó nuevamente, se dieron algunas adecuaciones menores en al estructura administrativa. En el cuadro siguiente se ordenan por áreas de interés para su

análisis:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
S.R.E.		
- Comisión de comercio exterior	D.F.y C.P.	Departamento de Publicidad y Propaganda
	- Servicio internacional de pesca	Comunicados oficiales al exterior
S.A.P.		
-Cumplir convenios internacionales en la materia		Secretaría de Gobernación
		-Consejo Nacional de Turismo

En el área diplomática, el 22 de diciembre se creó una Comisión de comercio de características similares a las que anteriormente se formaron para impulsar el turismo, y que tuvo como finalidad el coordinar las funciones que en esta materia realizaban las Dependencias oficiales y la iniciativa privada. El motivo de tal colaboración fue que debido a "la adopción de medidas restrictivas y de complicadas reglamentaciones de todos los países en su comercio internacional, es menester la creación de un órgano adecuado que coordine las funciones dispersas de todos los Departamentos oficiales y particulares que...participen en nuestro comercio internacional".¹⁹ En marzo de 1939 se reglamentó la estructura de la Comisión, al frente de la cual quedó el Secretario de Relaciones Exteriores. Entre sus principales funciones estaba la de promover convenios y tratados comerciales internacionales.

También en el área diplomática, el 31 de diciembre de 1937, el **Departamento de Salubridad Pública** se transformó en la **Secretaría de Asistencia Pública** y entre sus atribuciones se encontró dirigir "cualquier actividad de asistencia pública, que funcione dentro del territorio nacional, por virtud de convenios internacionales".²⁰

En el área de desarrollo económico, los orígenes del **Departamento Forestal y de Caza y Pesca** se encuentran en la oficina general de pesca creada por Plutarco Elías Calles en 1926. Esta respondió a la necesidad de vigilar los recursos marítimos nacionales de las incursiones realizadas por embarcaciones no mexicanas. Este problema cobró particular relevancia en las costas de Baja California, debido al aislamiento que en esos años caracterizaba a la península. Ello obligó a que la sede del Departamento de Caza y Pesca se estableciera en el puerto de San Diego, California. Con la administración del general Rodríguez, como gobernador del Territorio, las condiciones urbanas en la península

comenzaron a mejorar.²¹ De esa manera en junio de 1937, dicha oficina se transformó en la jefatura del servicio internacional de pesca en el Pacífico, bajo la dirección del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, su residencia se trasladó a Ensenada, B.C., y conservó inspecciones en San Diego y San Pedro, California; y en Tijuana, Mexicali y San Felipe, B.C.²²

En el área de seguridad nacional, la principal adecuación se debió a que las compañías extranjeras orquestaron una campaña publicitaria, en Europa y los Estados Unidos, en contra de México. De esa manera, aunque la defensa de los intereses nacionales era una atribución de la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, Cárdenas llegó a la conclusión de que era necesario elevar a Departamento Administrativo a la Dirección, dependiente de la **Secretaría de Gobernación**, que se especializaba en emitir comunicados oficiales a la prensa extranjera.²³ Asimismo, la **S.G.** siguió coordinando los esfuerzos de promoción de la actividad turística. Por ello, se comenta en esta área de la seguridad nacional, que en abril de 1939, en San Francisco, California, se realizó el Primer Congreso Interamericano de Turismo. Al final del mismo se redactó un programa para superar los obstáculos a las corrientes turísticas, y se acordó volver a reunirse al año siguiente. Por tal motivo en México se consideró pertinente revivir un Consejo Nacional que uniera los esfuerzos de la Dependencias oficiales e iniciativa privada en la materia.²⁴

El 18 de marzo de 1938 la agudización del conflicto petrolero llevó a la expropiación de los bienes de las compañías extranjeras en favor de la Nación. Ante la negativa de éstas a acatar el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, del 18 de diciembre de 1937, se decretó la expropiación de "maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles".²⁵ Las **Secretarías de Hacienda y de Economía Nacional** fueron las encargadas de la ocupación inmediata de los bienes sujetos a la expropiación. Se estipuló que el pago a las compañías se cumpliría en un plazo no mayor de 10 años, mediante un porcentaje de la producción del petróleo y sus derivados.

Un año antes de finalizar su período presidencial Cárdenas modificó nuevamente la estructura de la administración pública. Por lo tanto, tres leyes de Secretarías estuvieron vigentes durante distintos años de su sexenio gobierno: la del 6 de abril de 1934, la del 31 de diciembre de 1935 y la del 30 de diciembre de 1939. El hecho de que se decretaran tres leyes sobre la materia en un período tan corto refleja "un proceso constante de reorganización y expansión administrativa en consonancia con el desarrollo capitalista hacia etapas superiores como podría ser la industrialización del país".²⁶

De tal manera, la **Ley del 30 de diciembre de 1939** estableció las siguientes

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos:

Secretarías: de Gobernación(SG), de Relaciones Exteriores(SRE), de Hacienda y Crédito Público(SHCP), de la Defensa Nacional(SDN), de la Economía Nacional(SEN), de Agricultura y Fomento(SAF), de Comunicaciones y Obras Públicas(SCOP), de Educación Pública(SEP).

Departamentos: Agrario(DA), del Trabajo(DT), de Asistencia Pública(DAP), de Asuntos Indígenas(DAI), de la Marina Nacional(DMN), del Distrito Federal(DDF).

La Ley no hace referencia ni a la Procuraduría General de la República ni a la del Distrito Federal, y el número de Dependencias se reduce de quince a catorce (en relación a la Ley de 1935), pues se suprime el **Departamento de Educación Física**. En cuanto a las funciones en materia internacional de las Secretarías y Departamentos, aunque la Ley es muy general y no cambia la distribución de funciones preexistentes de acuerdo a la Ley de 1935, presentó algunos aspectos interesantes, los que se pueden apreciar al analizar el cuadro siguiente, que también se divide a partir de áreas de interés:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
S.R.E.	S.H.C.P.	Sría. de Gobernación
<ul style="list-style-type: none"> -Velar por el buen nombre y prestigio de México en el exterior - T r a t a d o s, convenciones y toda clase de compromisos internacionales -Servicio Exterior -Protección de mexicanos en el extranjero - L í m i t e s internacionales -Nacionalidad y naturalización -Licencias para adquisición de bienes inmuebles en la República por 	<ul style="list-style-type: none"> -Deuda pública <p data-bbox="624 1242 716 1273">S.E.N.</p> <ul style="list-style-type: none"> Minería, petróleo y demás combustibles minerales -Intervenir en la venta que[de combustibles] se haga por los productores a comerciantes radicados en el extranjero <p data-bbox="676 1688 768 1719">S.A.F.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Intervenir en colonización, con la colaboración de la Secretaría de Gobernación 	<ul style="list-style-type: none"> -Migración -Repatriación - T u r i s m o, en colaboración con la Secretaría de Economía Nacional -Intervenir, desde el punto de vista migratorio, en los casos de colonización -Aplicación del artículo 33 de la Constitución -Exportación de - p e l í c u l a s cinematográficas <p data-bbox="988 1835 1270 1902">Sría. de la Defensa Nacional</p>

extranjeros, y de concesiones para la explotación de minas, aguas o minerales

- Registro de propiedades adquiridas por extranjeros, así como de las concesiones que se les hayan otorgado o se otorguen, para la explotación de minas, aguas o minerales

-Extradiciones

-Autógrafos de todos los documentos diplomáticos

-Legalización de documentos que produzcan sus efectos en el extranjero y en aquellos del extranjero que los surtan en México

-Cobro de derechos consulares

-Institutos de carácter internacional

-Comercio exterior

S.E.P.

-Organización de concursos científicos y participación en el exterior

D.S.P.

-Policía sanitaria en puertos, costas y fronteras

S.C.O.P.

-Giros postales internacionales

Depto. del Trabajo

-Organizar congresos y reuniones internacionales

-Contratos de trabajo de los técnicos extranjeros en cooperación con Gobernación y Economía Nacional

-Planes para la defensa nacional

Depto. de la Marina Nacional

-Soberanía nacional en aguas territoriales

-Marina mercante

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 30 de diciembre de 1939.

En el área diplomática la **Secretaría de Relaciones Exteriores** conservó las atribuciones que le dio la **Ley de 1935**, entre ellas la de otorgar las concesiones para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales. Esta actividad era particularmente importante, pues las disputas por la expropiación de 1938 aún continuarían algunos años.²⁷ Asimismo el 26 de noviembre de 1940 se publicó el reglamento interior de esta Secretaría, donde se desglosaron aún más las atribuciones anteriores. También en esta área, al desaparecer el **Departamento de Educación Física**, la participación de delegaciones mexicanas en concursos atléticos internacionales quedó a cargo de la **Secretaría de Educación Pública**.

Antes del cambio del Poder Ejecutivo, el presidente Cárdenas creó la primera oficina encargada de combatir el narcotráfico. esto fue el 3 de agosto de 1940, al declarar personal de confianza a la policía de narcóticos, dependiente de la oficina de toxicomanías e higiene mental del **Departamento de Salubridad Pública**. Dicha oficina tenía "una labor preventiva en lo que se refiere al tráfico ilícito de estupefacientes [...] además, una acción persecutoria en todos los aspectos de la función represiva para la que fue creada".²⁸ Por ser el **DSP** una Dependencia encargada básicamente de cuestiones internas de salud, se asume que el narcotráfico aún estaba lejos de alcanzar la gravedad que alcanzaría décadas después y que obligaría a encomendar su combate a organismos ubicados en el área de seguridad nacional.

En el área económica, al **Departamento del Trabajo** le correspondió arreglar la situación laboral de los técnicos extranjeros radicados en el país. Se debe recordar que una de las principales críticas a las compañías petroleras fue la preferencia en el trato y en el salario dado a los trabajadores extranjeros sobre los mexicanos. Al decretarse la expropiación una de las incógnitas a despegar fue el saber si los trabajadores nacionales podían llenar el vacío dejado por los extranjeros. La situación de los extranjeros que se quedaron y de los que llegaron en esos años pasó de ser una situación normal dentro del proceso productivo nacional a ser una circunstancia especial debido al problema petrolero. Por lo tanto es explicable que por primera vez se mencionara este asunto en una Ley de Secretarías.

En la rama de seguridad nacional destaca la separación de la marina de la **Secretaría de Guerra** (que cambia su denominación a **Defensa Nacional**), para formar un Departamento Administrativo especializado en la materia. Durante 1940 se publicaron los reglamentos internos del **Departamento de la Marina Nacional** y del **Estado Mayor Naval** donde se explicitaron sus funciones. Dentro de éstas se incluyó el atender la marina mercante que antes se encomendaba a **Comunicaciones y Obras Públicas**.²⁹ En cuanto a funciones tales como el

servicio de agregados navales, informes militares y asuntos de derecho internacional, el Estado Mayor Naval era el órgano encargado de ellos.³⁰

La Ley de 1939 suprimió al **Departamento de Publicidad y Propaganda** cuyas facultades pasaron a **Gobernación**. La razón de tal medida no está clara, sin embargo, coincidió con un cambio en el giro de la relación con los Estados Unidos: del enfrentamiento petrolero se pasó a la colaboración de ambos países en los inicios de la Segunda Guerra Mundial. Entre las atribuciones de la **Secretaría de Gobernación** se incluyó la exportación de películas cinematográficas. Esto demuestra la importancia que había tomado la industria filmica, que iniciaba la denominada "época de oro del cine nacional". Al asignarse a una Dependencia del Ejecutivo, encargada de la seguridad nacional, la supervisión del material cinematográfico se empleó el mismo criterio que está vigente hasta nuestros días: vigilar el respeto a las normas morales de la sociedad mexicana.

La actividad diplomática durante el sexenio cardenista atendió ~ cuestiones como la Reunión Interamericana efectuada en Buenos Aires, en 1936, donde la delegación mexicana confirmó la política antiintervencionista; la Octava Conferencia de los Estados Americanos llevada a cabo en Lima, en 1938, y donde se refrendó la solidaridad continental ante el próximo conflicto mundial; y la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores americanos, llevada a cabo en Panamá en septiembre de 1939.³¹ Un año después, del 19 al 30 de septiembre de 1940, se efectuó la Segunda Reunión de Consulta. La posición adoptada por la delegación mexicana en tales reuniones ilustra la estrategia diplomática cardenista: En la primera reunión se adoptó la línea de acción propuesta por el general Eduardo Hay, secretario de Relaciones Exteriores, de apegarse a la tradición pacifista del Estado mexicano y, por lo tanto oponerse a la alianza militar panamericana propuesta por los Estados Unidos. Sin embargo, para la segunda reunión la posición mexicana cambió, pues el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, presidió la delegación nacional y se pronunció por un apoyo total a la política de alianza continental de defensa propuesta por los estadounidenses. Después de la expropiación de 1938 las relaciones México-Estados Unidos se deterioraron debido a las sanciones económicas que se aplicaron en nuestro país. Sin embargo, para 1940 el gobierno mexicano comprendió que la salida a la crisis era la cooperación con los estadounidenses en la segunda guerra mundial. Otras acciones importantes a nivel internacional del gobierno cardenista fueron el censurar, en la **Liga de las Naciones**, la invasión italiana a Etiopía (1935); el apoyo a los republicanos españoles en su lucha contra Francisco Franco (1936-39); y dar asilo político a León Trotsky (1937).

Al final del período cardenista ocurrió el último intento, promovido por un miembro de la familia revolucionaria, por derrocar a un gobierno constitucional a través de

las armas. Después de la expropiación petrolera, Saturnino Cedillo, cacique de San Luis Potosí, creyó oportuno aprovechar el descontento de las compañías extranjeras y, por lo tanto, el posible apoyo de éstas y de sus países a su causa. El levantamiento fue conjurado por la tropas gubernamentales al mando del general Miguel Henríquez Guzmán, secretario de la Defensa, quien pasó a ser una de las figuras centrales de la vida política nacional.

Al concluir el primer sexenio presidencial, las bases del futuro Estado mexicano estaban dadas: a nivel político existía un partido oficial, integrado ya no por un aglutinamiento de líderes y caciques regionales, sino por sectores claramente delimitados. El control de los obreros y campesinos por parte del gobierno se daba a través de la Confederación de Trabajadores de México y de la Confederación Nacional Campesina. A su vez el presidente Cárdenas inauguraría la tradición, fuente de estabilidad del sistema político de, al concluir su período de gobierno, retirarse de la vida política nacional.³² En el aspecto económico el Estado contaba con las empresas públicas que en el futuro servirían de apoyo para el desarrollo nacional.

La sucesión presidencial tuvo como actores principales a Juan Andreu Almazán y a Manuel Avila Camacho. El descontento de los grupos más conservadores del país, debido a la política populista del general Cárdenas, propició su apoyo a la candidatura de Almazán, opositor del candidato oficial. Se presentaron muchas irregularidades en los comicios, pero Avila Camacho llegó a la Presidencia sin necesidad de aplacar una revuelta militar. Durante la campaña del futuro Presidente, se distinguió un político veracruzano por la habilidad con que la dirigió: Miguel Alemán Valdés.

La llegada de Manuel Avila Camacho a la Presidencia de la República inició un cambio de rumbo en la solución de las prioridades nacionales. El conservadurismo del Presidente entrante y la crítica situación económica del país se combinaron para disminuir el ritmo impuesto por Cárdenas a las reformas sociales.³³ Sin embargo, más que las ideas de Avila Camacho, fue la presión norteamericana y la conflagración mundial lo que marcó el rumbo a seguir por el país. El problema económico que generó el boicot petrolero contra México, la suspensión de compras de plata mexicana, la cancelación de créditos hacia el país, y la pérdida de otros mercados por influencia de los Estados Unidos o por el inicio de la guerra, mostraron al gobierno nacional que la vía más adecuada para solucionar los problemas que lo aquejaban era la colaboración con nuestro vecino país del norte.³⁴ De esa manera, desde los últimos años del cardenismo, se gestó un cambio en la política económica y diplomática nacional.

La política norteamericana hacia México también se vio influenciada por la situación bélica internacional. Anté la posición de Cárdenas, sostenida por Avila Camacho, de condicionar el apoyo mexicano a los planes de defensa

estadounidenses, a cambio de su colaboración para la solución de los problemas económicos del país. Los Estados Unidos se mostraron más dispuestos a aceptar tales términos conforme su entrada a la guerra se hacía más inminente.

Los norteamericanos consideraban como prioritario para la defensa de su área de influencia la unidad panamericana.³⁵ De acuerdo a esa idea México jugaba un papel preponderante, pues se pensaba que su costa occidental y la Baja California en especial, podría ser usada por los japoneses como base para atacar la base naval de San Diego, California. Además, el territorio nacional representaba un paso obligado para la defensa del Canal de Panamá. De manera paralela a su importancia estratégica militar, la solución del conflicto mexicano-norteamericano representaba para la administración Roosevelt la oportunidad de mostrar a toda latinoamérica la autenticidad de su política del "buen vecino" y sumar así puntos en favor de la búsqueda de la unidad continental.³⁶ De ese modo la situación internacional dio al gobierno mexicano nuevos elementos para negociar los asuntos pendientes de la relación bilateral, desde una mejor posición para el país.

Hasta el ataque japonés a Pearl Harbor el gobierno avilacamachista adoptó una posición de "pacifismo beligerante".³⁷ De hecho, desde los últimos años del cardenismo, México estableció una política claramente contraria a los intereses del Eje Berlín-Roma-Tokio con el afán de demostrar su intención de colaborar con los Estados Unidos. De acuerdo a esa intención, se criticó la ocupación alemana de Checoslovaquia, la anexión de Austria y en la **Sociedad de la Naciones** se votó por la aplicación de sanciones económicas contra Italia debido a la ocupación de Etiopía.³⁸ Asimismo, y antes de entrar México en la guerra, se incautaron embarcaciones alemanas e italianas que fondeaban en puertos nacionales "para evitar actos de sabotaje".³⁹ Por su parte Gobernación se dedicó con ahínco a deportar a sospechosos de formar parte de una quinta columna del Eje que buscara crear un clima hostil contra la Unión Americana.⁴⁰

En el campo diplomático durante la Segunda Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores americanos se estuvo de acuerdo en respaldar, junto con las restantes naciones del continente, a cualquiera de ellas que fuera agredida. En 1940 Francisco Castillo Nájera, embajador mexicano ante Washington declaró que "en caso de que los Estados Unidos fueran invadidos, México prestaría a la Unión Americana, toda la ayuda de que es capaz".⁴¹ Por su parte, Avila Camacho en su discurso de toma de posesión se pronunció por la unidad americana. Por lo tanto, todo mostraba que el país, a diferencia del primer conflicto mundial, no permanecería neutral.

Avila Camacho tomó posesión de la Presidencia de la República el 1º de enero de 1940. Ante él se encontraba un país de casi 20 millones de habitantes, cuya población era mayoritariamente rural, y que mantenía extensas zonas territoriales

deshabitadas, principalmente en el Noroeste. Durante su período de gobierno, el Presidente sólo modificó una vez el número de Dependencias del Poder Ejecutivo. Esto fue el 31 de diciembre de 1940 (treinta días después del inicio de su mandato). La nueva Ley incorporó a la **Secretaría de Marina** y a la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**. La primera contó dentro de sus atribuciones con "la defensa de la soberanía en aguas territoriales y la vigilancia de las costas", así como con "el fomento de la pesca. Por su parte, a la **Secretaría del Trabajo** se le encargó "los contratos de trabajo de los extranjeros y los nacionales en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de **Gobernación, Economía Nacional y Relaciones Exteriores**"⁴².

También a través de esta nueva Ley de Secretarías, al **Departamento de Salubridad Pública** se le autorizó "la formación de un cuerpo de policía sanitaria federal,[...] para obtener éxito en la campaña [...] contra el tráfico de drogas enervantes".⁴³ En ese mismo Diario Oficial se publicó una Ley que "concede amnistía a los civiles que [...] sean responsables de los delitos de rebelión, sedición, asonada o motín".⁴⁴ La expedición de esta Ley muestra la intención de Avila Camacho de facilitar la reincorporación al orden establecido de todos aquellos que simpatizaron con la candidatura de Juan Andreu Almazán y que estuvieron a un paso de tomar las armas al considerar que el nuevo presidente había triunfado gracias a un "escandaloso fraude electoral".⁴⁵

Durante el resto del sexenio avilacamachista, las relaciones internacionales estuvieron enfocadas principalmente a atender todos los aspectos derivados de la II Guerra Mundial. Además, el Presidente tuvo a partir de 1942, fecha de entrada de México en la guerra, la autorización del Congreso de la Unión para ejercer facultades extraordinarias. De tal manera, las adecuaciones en la estructura de las Dependencias del Ejecutivo se dirigieron a: modernizar y profesionalizar las fuerzas armadas; mejorar las vías y los medios de comunicación con fines estratégicos; planificar la incorporación de mano de obra nacional al aparato productivo norteamericano; y mejorar las condiciones sanitarias del país. La ubicación de éstas reformas por áreas de interés proporciona el cuadro siguiente:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
S.R.E.	S.S.A.	S.M.
-Suspensión de su reglamento interior -Consejo Nacional de Comercio Exterior (antes fue Comisión)	- C o o p e r a c i ó n Interamericana para la salud	-Estado Mayor Naval
	S.T.Y P.S.	Sría. de Gobernación
	-Organización	-Coordinación de policías del país

Mundial del Trabajo
 - C o n g r e s o s
 internacionales
 -Contratos de trabajo
 de los nacionales en
 el extranjero

S.C.O.P.

-Telecomunicaciones

-Comisión Nacional
 de Emergencia para
 la Defensa Política

***Estado Mayor
 Presidencial,**
 dependiente directo
 del Presidente de la
 República

S.E.N.

- C u o t a s d e
 importación de
 materias primas

S.H.C.P.

-Política tributaria
 -Aduanas
 -Deuda pública

Las adecuaciones hechas en la estructura administrativa por Avila Camacho en los años subsecuentes (que se observan en el cuadro anterior), muestran que en el área diplomática la **Secretaría de Relaciones Exteriores** sufrió la suspensión de su reglamento interior, publicado en los últimos días de la administración cardenista (12 de noviembre de 1940). El decreto que así lo estipula sólo precisa "es conveniente suspender[lo]... a fin de introducir diversas reformas que se juzgan indispensables, en la organización interior de la propia Secretaría".⁴⁶

También en el área diplomática se creó el Consejo Nacional de Comercio Exterior, organismo de consulta integrado por representantes de los sectores público y privado, cuya finalidad sería proponer lineamientos a la política nacional en la materia. El departamento de comercio exterior de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** fue el órgano operativo. Como titular de esa Dependencia Ezequiel Padilla viajó a Washington para gestionar directamente la instalación de una planta de refinación de gasolina de alto octanaje en Azcapotzalco.⁴⁷

En materia de salud, además de la creación de la Policía de narcóticos, en 1943 se fusionaron el **Departamento de Salubridad Pública** y la **Secretaría de Asistencia Pública**, dando paso así a la nueva **Secretaría de Salubridad y Asistencia**.⁴⁸ Esta medida se hizo necesaria cuando en enero de ese mismo año, Avila Camacho creó el **Instituto Mexicano del Seguro Social**, organismo público descentralizado que con el paso de los años adquiriría gran importancia. En materia internacional, cabe destacar la promulgación de la Ley de la Dirección

de Cooperación Interamericana de Salubridad Pública. Esta fue producto de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Río de Janeiro, efectuada en enero de 1942. En dicha reunión, los representantes de los Estados Unidos manifestaron a México su intención de proporcionar ayuda económica para la implantación de un programa de mejoras sanitarias en el país (de preferencia a lo largo de la carretera Panamericana, eje de comunicación continental construido de acuerdo a las necesidades de defensa norteamericanas). Los recursos aportados por los Estados Unidos se ejercieron a través de la Dirección creada en la estructura de la **Secretaría de Salubridad y Asistencia**.⁴⁹

En el área económica, la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, a su ya tradicional función de mantener relaciones con la Organización Mundial del Trabajo y asistir a los Congresos Internacionales, se sumó la tarea establecer los contratos de trabajo de los nacionales en el extranjero. Esta actividad se enfocó primordialmente en los trabajadores que cruzaron la frontera norte para incorporarse a la economía norteamericana, pues México también contribuyó al esfuerzo bélico norteamericano, al llenar el vacío laboral que dejaban sus jóvenes al ser llamados a filas.⁵⁰

Por su parte, la **Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas** tuvo como principal adecuación la elevación a Dirección General del anterior Departamento de Telecomunicaciones. Ello por "el estado de guerra que México sostiene [...] con los países del Eje [Berlín-Roma-Tokio], obliga al Ejecutivo Federal a ordenar la centralización de las comunicaciones eléctricas, para cuyo efecto se hace necesario elevar a la categoría de Dirección General, al actual Departamento de Telecomunicaciones".⁵¹

Las bases sobre las que se venía fincando la incipiente industria nacional sufrieron un duro ajuste, pues conforme la industria norteamericana se transformaba en un aparato de guerra, las materias primas y productos dirigidos hacia Latinoamérica fueron restringiéndose. Francisco J. Gaxiola, secretario de Economía, comenta en sus memorias "la situación de la industria nacional en todas sus ramas era cada día peor por falta de materias primas para la producción en casi todas las especialidades de su actividad".⁵² Las gestiones ante los Estados Unidos para obtener mejores condiciones de intercambio comercial estaban estancadas debido a la falta de coordinación de la parte mexicana. Gaxiola comenta que incluso a los representantes de las Confederaciones de Cámaras de Industria y de Comercio se les dio un carácter semioficial para que realizaran sus gestiones, pero todo fue inútil. Por lo tanto decidió ir personalmente a Washington para solucionar el problema, pero ahí se encontró otro: el embajador Francisco Castillo Nájera era muy celoso de su investidura y no toleraba que nadie se inmiscuyera en los asuntos que consideraba propios. De hecho, a otros Secretarios de Estado que pretendieron resolver directamente sus problemas en la capital de la Unión Americana los

había "congelado".⁵³ A final de cuentas Gaxiola obtuvo para México un sistema de asignamiento de productos norteamericanos vía cuotas que el gobierno mexicano repartiría de acuerdo a criterios propios. En febrero de 1942 se informó a la opinión pública que la Oficina de Control y Aprovisionamientos de la **Secretaría de Economía Nacional** asignaría a los industriales la cantidad correspondiente en la importación de productos norteamericanos, y autorizaría a la **Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.**, a importar los productos para mantener el control de precios y de proveer a pequeños productores.⁵⁴

Por último, en el área económica, el Reglamento Interior de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** le especificó las funciones de: establecer la política tributaria a seguir en relación con el comercio exterior; controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales y; formular el presupuesto anual de ejercicio de la deuda pública, así como el calendario para su servicio.⁵⁵ Eduardo Suárez continuó al frente de esta Secretaría y entre sus principales acciones se cuenta el haber sentado las bases para solucionar el conflicto petrolero que se venía arrastrando desde el período cardenista. En la reunión de Ministros de La Habana, Suárez propuso al Secretario de Estado norteamericano Cordell Hull una vía para solucionar el problema.⁵⁶ Sin embargo, desde que Avila Camacho nombró a Ezequiel Padilla como secretario de Relaciones Exteriores, los enfrentamientos con Suárez comenzaron, pues Padilla pronto demostró que cuidaría con celo que nadie se inmiscuyera en funciones que consideraba propias de su Despacho.⁵⁷ Se negaba a aceptar que la especialización que mostraban ya las relaciones internacionales exigían su atención por expertos en cada rama. De acuerdo a esa realidad, el Secretario de Hacienda asistió en 1944 a la Reunión de Bretton Woods, como presidente de la delegación mexicana que incluyó a personajes de la talla de Daniel Cosío Villegas (quien interpeló en repetidas ocasiones al célebre economista inglés John Maynard Keynes) y Víctor L. Urquidí. En esta reunión se fundaron el **Banco Mundial** y el **Fondo Monetario Internacional**.

El área de seguridad nacional tuvo singular importancia durante el período avilacamachista. La adopción por parte de México, el 22 de mayo de 1942, de un estado beligerante frente a los países del Eje Berlín-Roma-Tokio, generó un importante número de acciones dirigidas a modernizar el aparato militar mexicano. Los Estados Unidos estaban interesados en la modernización de las fuerzas armadas mexicanas, pues ante la negativa nacional de aceptar el establecimiento de tropas norteamericanas que "cooperaran a la defensa de nuestro territorio", la opción inmediata fue otorgar créditos para la compra de material de guerra.⁵⁸ De hecho, la culminación de ese proceso será el envío al frente del Pacífico del Escuadrón Aéreo 201, en las postrimerías del conflicto. Esta constituyó la única acción bélica de un destacamento mexicano fuera del territorio nacional en toda nuestra historia. Así, entre 1940 y 1946, se encuentran publicados en el Diario

Oficial numerosos reglamentos para la infantería, la Armada, los servicios militares y la artillería. Por los objetivos del trabajo, éste se concretará a señalar las adecuaciones administrativas de las Secretarías de la **Defensa Nacional** y de **Marina**, que implicaron alguna actividad internacional.

Como ya se mencionó, la reforma a la **Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1940**, encomendó a la **Secretaría de Marina** la vigilancia de las aguas territoriales y el fomento a la pesca. En marzo de 1941, se publicó el reglamento interior de esa Secretaría, que estableció un **Estado Mayor de la Marina**, el cual se coordinaría con su similar de la **Secretaría de la Defensa** para la elaboración de los planes de defensa nacional.⁵⁹ Para unificar la acción de los Estados Mayores, tanto del Ejército como de la Armada, el 12 de enero de 1942 se creó el **Estado Mayor Presidencial**, órgano dependiente del titular del Poder Ejecutivo. Esto se estableció en su decreto de creación que señaló "los Estados Mayores del Ejército y de la Marina actuarán en los términos y conforme a las orientaciones que el Estado Mayor Presidencial señale".⁶⁰ Para estudiar más a detalle las atribuciones de este órgano omnipotente se debe acudir al reglamento del Estado Mayor Presidencial, publicado el 9 de mayo de 1942.⁶¹ Para los fines de esta investigación se señala que a su cargo quedaron los agregados militares en el extranjero y los agregados extranjeros en México.

La **Secretaría de Gobernación**, también ubicada en el área de seguridad nacional, agregó a sus funciones la coordinación de... "las diversas policías [...] concentrando [...] los datos e informes que resulten de las investigaciones y cooperando en todo sentido para el mejor éxito de éstos".⁶² Asimismo, en 1943 se estableció la presidencia de la Secretaría de Gobernación en la Comisión Nacional de Emergencia para la Defensa Política.⁶³ Tras las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de América (éstas se organizaron, con la iniciativa de los Estados Unidos, con objeto de coordinar las acciones de los países del continente para hacer frente a los países del Eje Berlín-Roma-Tokio) se instituyó en Montevideo, Uruguay, un Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, con el fin de evitar actividades de extranjeros dirigidas a desestabilizar a los países americanos. Con el fin de cumplir ese acuerdo, se creó en México la Comisión antes citada.

Durante el último año del gobierno avilacamachista, Ezequiel Padilla, secretario de Relaciones Exteriores y Miguel Alemán, secretario de Gobernación, compitieron abiertamente por obtener la postulación del recientemente transformado Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República. Con anterioridad, como encargado de la diplomacia nacional, Padilla tuvo una amplia identificación con los postulados e intereses defendidos por los Estados Unidos a nivel latinoamericano. Esto motivó que los norteamericanos, y su embajador en México especialmente, vieran con buenos ojos su posible postulación. Sin embargo ese apoyo (y su identificación como miembro de la derecha) fue su principal enemigo,

pues Manuel Avila Camacho prefirió inclinarse por un miembro de su gabinete ubicado en el centro de los grupos políticos nacionales.

Durante la elección de 1946 nuevamente se presentaron numerosas irregularidades en los comicios. Sin embargo, la efervescencia política no llegó a los niveles alcanzados en la contienda Almazán-Avila Camacho. Lorenzo Meyer afirma que durante la década de los años cuarenta, el Partido de la Revolución Mexicana (desde 1946 Partido Revolucionario Institucional) aumentó su dependencia en relación al gobierno.⁶⁴ De tal manera, la clase política aglutinada en éste, también disminuyó su autonomía. Por ello las candidaturas opuestas al representante oficial, Ezequiel Padilla en 1946 y Miguel Henríquez Guzmán en 1952, desprendidos del mismo Partido en el gobierno, serían fácilmente controlados.

Miguel Alemán tomó posesión de la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1946. Para entonces tenía ya un plan de gobierno definido, con un objetivo claro: impulsar el crecimiento económico del país. Para ello se otorgarían grandes facilidades al capital privado para impulsar el desarrollo industrial. El control obrero y las obras de infraestructura correrían a cargo del gobierno.⁶⁵ El día 21 de diciembre de 1946, se publicó en el Diario Oficial una nueva **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado** que incluyó las Dependencias siguientes:

Secretarías: de Gobernación(SG), de Relaciones Exteriores(SRE), de Hacienda y Crédito Público(SHCP), de la Defensa Nacional(SDN), de Marina(SM), de Economía Nacional(SEN), de Agricultura y Ganadería(SAG), de Recursos Hidráulicos(SRH), de Comunicaciones y Obras Públicas(SCOP), de Educación Pública(SEP), de Salubridad y Asistencia(SSA), del Trabajo y Previsión Social(STYPS), de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa(SBNIA).

Departamentos: Agrario(DA), del Distrito Federal(DDF).

La Ley no especificó cuáles son las funciones de cada Dependencia. Debido a ello se mencionó, en el mismo documento, que en el futuro se expedirían reglamentos individuales donde se detallarían las tareas de cada Secretaría. De tal manera, casi de forma inmediata (el 2 de enero de 1947) se publicó el **Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**, el cual fue más amplio y detallado en su contenido, pues enumeró cada una de las funciones encomendadas a las Dependencias por el Poder Ejecutivo. De tal manera, y para analizar las funciones internacionales por áreas de interés, se presenta un cuadro que combina lo enunciado tanto por la Ley como por su Reglamento:

Diplomacia**Sría. de Rel.
Exteriores**

- Servicio exterior
- **T r a t a d o s ,**
C o n v e n i o s ,
Conferencias
- **P r o t e c c i ó n** a
mexicanos en el
exterior
- **R e g i s t r o** de
propiedades de
extranjeros
- Miembro de la Junta
C o n s u l t i v a de
T r a t a d o s de
Comercio

**Sría. de
Educación Pública**

- **B e c a s** en el
extranjero
- **C o n c u r s o s** atléticos
internacionales

S.S.A.

- **P o l i c í a** sanitaria en
puertos, costas y
fronteras

**Desarrollo
Económico****S.H.C.P.**

- Deuda pública

S.E.N.

- Intervenir en ventas
que los productores
hagan directamente a
comerciantes en el
extranjero
- Intervenir en la
organización y
fomento del comercio
exterior

S.A.G.

- **P o l í t i c a** de
colonización, en
cooperación con SG

S.R.H.

- **O b r a s** hidráulicas
consecuencia de
t r a t a d o s
internacionales

S.C.O.P.

- **S e r v i c i o**
internacional de
comunicaciones

S.T.Y P.S.

- **C o n g r e s o s** y reu-
niones internacionales
del trabajo
- Intervenir en los
contratos de trabajo
de los extranjeros y
de los nacionales en
el extranjero en
cooperación con
S.G., S.E. y S.R.E.

**Seguridad
Nacional****Sría. de la
Defensa Nacional**

- **P l a n e s** para la
defensa nacional

**Sría. de
Marina**

- **S o b e r a n í a** nacional
en aguas territoriales
- Intervenir en la
organización de la
marina mercante

**Sría. de
Gobernación**

- Aplicar el artículo 33
constitucional
- Aplicar la Ley de
expropiación en
aquellos casos en
que no quede
reservada a otra
Secretaría
- **C o n t r o l a r** la
exportación de
p e l í c u l a s
cinematográficas
- **M i g r a c i ó n ,**
repatriación,
colonización
- **T u r i s m o** en
colaboración con la
S e c r e t a r í a de
Economía Nacional

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 2 de diciembre de 1946; y Reglamento de la Ley de Secretarías. 2 de enero de 1947.

En el área diplomática tanto la **Secretaría de Relaciones Exteriores** como la de **Educación Pública**, mantuvieron las funciones que les fueron encomendadas durante el sexenio anterior. Asimismo la **Secretaría de Salubridad y Asistencia** también conservó a su cargo a la policía sanitaria adscrita en los puertos. Por otra parte, en el área de desarrollo económico, a **Economía Nacional** se le otorga explícitamente la capacidad de intervenir en la "organización y el fomento del comercio exterior e interior".⁶⁶ Hasta entonces dicha actividad, al menos nominalmente, se había encargado plenamente a Relaciones Exteriores.

Entre las nuevas Secretarías creadas por Miguel Alemán, las de **Agricultura y Ganadería**, y de **Recursos Hidráulicos** tuvieron gran actividad internacional durante su sexenio. La primera tuvo que hacer frente a la epidemia de fiebre aftosa que se presentó en el ganado mexicano de los estados del centro de la República, y que requirió su coordinación con varias Dependencias: la **Secretaría de la Defensa Nacional** levantó "cordones sanitarios", la de **Salubridad** contribuyó con el cuerpo de veterinarios; la de **Comunicaciones** restringió el traslado de animales y productos; los **Ferrocarriles Nacionales** suspendieron el transporte de ganado desde las zonas afectadas.⁶⁷ Los Estados Unidos reaccionaron inmediatamente previendo una posible extensión de la epidemia hacia su territorio. Por ello se constituyó una Comisión Binacional para combatir la epidemia, la cual estuvo presidida por Oscar Flores, subsecretario de Ganadería, como director de la misma; y por S. O. Fladness, subjefe de la sección de Industria Ganadera norteamericana, como codirector.⁶⁸

En cuanto a la **Secretaría de Recursos Hidráulicos**, ésta se encargó de construir los diques y canales de los ríos Grande y Colorado, que se habían acordado en 1944 en base al Tratado sobre la distribución de las aguas internacionales entre México y los Estados Unidos. El costo de las obras se dividió proporcionalmente a su uso entre ambos países.⁶⁹

También en el área de desarrollo económico, la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** tuvo bajo su responsabilidad el renovar el Tratado de 1943, a partir del cual miles de trabajadores mexicanos se incorporaron legalmente a la economía de guerra norteamericana. Este venció en 1947 y por ello Miguel Alemán encomendó la negociación de un nuevo tratado a los Secretarios de Relaciones Exteriores y del Trabajo. Este se firmó en 1949, y en 1951 se revisó su contenido al buscar la parte mexicana mejores condiciones laborales para los connacionales.⁷⁰

En el área de seguridad nacional, se aprecia que la nueva Ley ya no le

encomendó totalmente a la **Secretaría de Marina** la marina mercante, sino le especificó "intervenir en la organización". Por su parte a la **Secretaría de Gobernación** le señala la obligatoriedad de coordinarse con **Economía Nacional** para la promoción del Turismo.⁷¹ Ello muestra el inicio del proceso que ubicará tanto al comercio como al turismo a cargo de Dependencias identificadas en el área económica.

Durante los años siguientes de el gobierno de Miguel Alemán sólo dos adecuaciones a la estructura del Sector Público tuvieron repercusión en las funciones internacionales. Ambas se dieron en el área de desarrollo económico, donde se creó la Comandancia general del resguardo aduanal, dependiente de la Dirección general de aduanas de la **Secretaría de Hacienda**, que tuvo como objetivo el vigilar las actividades de las aduanas fronterizas y disminuir el contrabando.⁷² Asimismo, se creó la Dirección de aeronáutica civil, adscrita a la **Secretaría de Comunicaciones**, en diciembre de 1950 (y que sustituyó al departamento creado en 1928), por motivo del crecimiento alcanzado por ese medio de transporte.⁷³

El espíritu que alimentó las relaciones internacionales del gobierno de Alemán fue el buscar el entendimiento con los Estados Unidos y brindar a éstos su apoyo para la integración de un organismo de seguridad continental. De tal manera, al tomar posesión de la Presidencia declaró... "la política del buen vecino coincidió con los sentimientos de nuestro pueblo y convertida en norma de política permanente satisface nuestros ideales de comprensión internacional".⁷⁴ En 1947, y a cien años de la entrada en la Ciudad de México de las tropas invasoras norteamericanas, el presidente Harry S. Truman realizó la primera visita de un mandatario del vecino país del norte a la capital de la República. En dicha ocasión Truman aseveró que ... "la política de la buena vecindad [...] es parte intrínseca del Derecho internacional según lo han reconocido todas las Repúblicas americanas".⁷⁵

En mayo de ese mismo año, Alemán devolvió la visita al Presidente norteamericano. El encuentro tuvo lugar en Washington, donde también pronunció un discurso ante el Congreso norteamericano. Alemán estuvo 10 días en ese país, y se dio tiempo para hablar ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, recibir honores militares en West Point y para ser nombrado doctor honoris causa en dos universidades.⁷⁶ Otras actividades internacionales de su gobierno fueron firmar los tratados de paz con Italia (1947), y con Japón (1951), y declarar terminado el estado de guerra con Alemania en ese mismo año, por lo cual concluyó oficialmente el estado beligerante adoptado por México en 1942.

La **Secretaría de Relaciones Exteriores** tuvo dos titulares durante el sexenio alemanista: Jaime Torres Bodet y, al ser nombrado éste director de la U.N.E.S.C.O., Manuel Tello. Al primero correspondió representar los intereses de

México en las Conferencias americanas especiales de Petrópolis y Río de Janeiro, así como en la Novena Conferencia internacional americana de Bogotá (donde se fundaría la Organización de Estados Americanos). El resto del gabinete alemanista estuvo integrado por civiles egresados de las aulas universitarias, y sólo en las Secretarías de la Defensa y de Marina se mantuvieron militares. Eso, aunado al hecho de que Miguel Alemán fue el primer civil en llegar a la Presidencia después de una larga cadena de exparticipantes del movimiento armado de 1910, llevó a la calificación a nivel nacional e internacional de que con el gobierno de Alemán nacía el México moderno.

Sin embargo, la balanza comercial desfavorable del país así como la creciente corrupción de la administración alemanista, motivaron que durante la sucesión presidencial de 1952 nuevamente la familia política se dividiera. El partido oficial postuló a Adolfo Ruiz Cortines, antiguo secretario de Gobernación, quien tuvo como principal opositor al general Miguel Henríquez Guzmán, defensor de la vuelta a las políticas cardenistas. No obstante la fuerza y el apoyo de amplios sectores a Henríquez Guzmán, Ruiz Cortines ganó ampliamente las elecciones. La toma de posesión fue el 1 de diciembre de 1952 y el nuevo Presidente "heredó un país cuya imagen más distintiva era el despilfarro y la corrupción. Los altos funcionarios públicos y el jefe de éstos, Miguel Alemán, habían hecho de los fondos públicos del país un objeto de negociación, de especulación y de altísimas utilidades personales".⁷⁷

Durante el gobierno de Alemán el crecimiento económico fue sostenido por las exportaciones agrícolas impulsadas por el apoyo a la iniciativa privada a través de créditos y de obras hidráulicas. Esta política produjo amplios márgenes de utilidad para la iniciativa privada, los cuales sin embargo no se reflejaron en el sector obrero, que vio como su participación en el ingreso nacional pasó del 31% a 22% entre 1939 y 1946. Asimismo, en los siguientes seis años (1946-52), el control obrero por parte de Alemán frenó el incremento a los salarios, que aunado a la creciente inflación repercutió directamente en el poder adquisitivo de los trabajadores.⁷⁸ Adolfo Ruiz Cortines continuó con la política económica adoptada por Alemán: enfocar la inversión federal a promover el desarrollo industrial, pues esto llevaría al desarrollo y al crecimiento económico del país. De igual manera, ante la falta de divisas, por la caída de las exportaciones, adoptó una política de puertas abiertas al capital extranjero.

El Presidente Cortines no modificó la **Ley de Secretarías** elaborada por el gobierno de Miguel Alemán, y, por lo tanto, gobernó a través de las mismas Dependencias utilizadas por su antecesor. Como consecuencia de ello, las adecuaciones tanto en la estructura como en las funciones de las Secretarías y Departamentos de Estado fueron mínimas, y se presentan en el cuadro siguiente para su análisis:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
<p>S.R.E. * R e g l a m e n t o sanitario internacional de la Organización Mundial de la Salud</p>	<p>Sría. del Trabajo y Previsión Social - Relaciones con la O r g a n i z a c i ó n Internacional del Trabajo -Intercambio de becarios y educandos internacionales</p>	<p>*Comisión Nacional de la Energía Nuclear</p>

En el campo diplomático, la actividad desarrollada por Ruiz Cortines a nivel internacional fue mínima. Así lo comenta Olga Pellicer quien describe la actitud del Presidente hacia las cuestiones externas:

"Nunca manifestó curiosidad por lo ocurrido allende las fronteras del país y asignó a la política exterior un papel muy secundario dentro de su proyecto gubernamental. Sólo las iniciativas mexicanas en las reuniones interamericanas tuvieron resonancia; las actividades en las Naciones Unidas fueron moderadas y las relaciones bilaterales del país siguieron concentradas en los Estados Unidos".⁷⁹

La política exterior de Ruiz Cortines tuvo dos objetivos: no involucrarse en conflictos externos y lograr las mejores relaciones posibles con los Estados Unidos. La inactividad internacional del período ruizcortinista se explica a partir de los siguientes factores:

1. Una actividad mayor podría llevar a un enfrentamiento con los Estados Unidos en las Naciones Unidas o en otros Foros internacionales.
2. El mundo vivía los momentos más álgidos de la "guerra fría", y en el bloque capitalista (donde económicamente se ubicaba México) se caracterizaba por el completo predominio de los Estados Unidos.

Esta posición se reforzó en 1954 cuando, con motivo de la X Reunión Interamericana de Caracas, los Estados Unidos acusaron a la representación mexicana de abogar en favor de un gobierno comunista, calificativo dado por ellos al gobierno de Jacobo Arbenz cuyo pecado fue enfrentarse a la United Fruit and Company e impulsar la reforma agraria en Guatemala. Los Estados Unidos invadieron a ese país en junio de 1954, ante lo cual Ruiz Cortines dio instrucciones a Antonio Carrillo Flores (secretario de Hacienda), para que "frenara

las pretensiones de Luis Padilla Nervo (secretario de Relaciones Exteriores) de condenar la invasión norteamericana".⁸⁰ Por lo anterior, Ruiz Cortines buscó y consiguió que la cordialidad privara en la relación con los norteamericanos. Ello no implicó que no existieran puntos de conflicto durante su período tales como la deportación masiva de trabajadores mexicanos ilegales, las fricciones por cuestiones comerciales y la falta de apoyo mexicano a la política estadounidense de colaboración militar hemisférica.

En el cuadro anterior se señala la entrada en vigor del Reglamento sanitario internacional de la Organización Mundial de la Salud. Este fue publicado el 3 de agosto de 1954 por la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, en base a lo pactado por México durante la Cuarta Asamblea Mundial de la Salud. Esto no constituye una modificación a la estructura de la administración pública, sin embargo, su aplicación en territorio nacional implicó la coordinación de diferentes Dependencias, pues su objetivo fue prevenir la propagación de enfermedades y epidemias provocadas por las cada vez mayores facilidades de traslado que dan las comunicaciones modernas. Así, además de la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, también participaron **Salubridad y Asistencia y Comunicaciones y Obras Públicas**.⁸¹

El presidente Cortines sólo participó en tres eventos importantes a nivel internacional: la inauguración en 1953 de la presa Falcón (en la frontera Tamaulipas-Texas), durante la cual se entrevistó con el presidente Eisenhower; la reunión de los jefes de Estado de Canadá, Estados Unidos y México, en White Sulphur Springs en marzo de 1956; y la reunión de todos los jefes de Estado de América, efectuada en Panamá en conmemoración de los 130 años de la convocatoria del Congreso americano por Simón Bolívar, en junio de ese mismo año.

En el área de desarrollo económico, el cuadro muestra las funciones internacionales marcadas a la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** por su reglamento interno, publicado el 7 de abril de 1957.⁸² Son las mismas que se le asignaron a esta Dependencia desde su creación. Sin embargo, dentro de las funciones de esta Secretaría figuraba ya la de intervenir en los emplazamientos a huelga para calificarlos. De tal manera, el mismo Ruiz Cortines intervino en las negociaciones con Demetrio Vallejo, líder de los trabajadores ferrocarrileros, para evitar la huelga de este gremio justo antes de las elecciones de 1958. Adolfo López Mateos fue el secretario del Trabajo desde 1952 hasta noviembre de 1957.

También en el ámbito laboral, las Secretarías de **Relaciones Exteriores**, **Gobernación y del Trabajo**, colaboraron estrechamente para renovar el Tratado que permitía a un determinado número de trabajadores mexicanos incorporarse legalmente a la economía norteamericana. Este tipo de convenios se revisaban cada dos años y estuvieron vigentes hasta 1964. Sin embargo, en 1954, y ante

el retraso en las negociaciones, los Estados Unidos anunciaron que contratarían unilateralmente a los trabajadores mexicanos. **Relaciones Exteriores y Gobernación** emitieron un comunicado conjunto en donde informaron de la inconformidad del gobierno mexicano con ese procedimiento. La **Secretaría de Bienes Nacionales** puso en marcha obras de pavimentación, alumbrado, parques, en las principales ciudades de la frontera norte, para tratar de detener la avalancha de compatriotas que se dirigió a las garitas para contratarse. La **Defensa Nacional** ofreció vacantes en el ejército. Sin embargo, sólo los cordones militares evitaron el paso de los trabajadores. No obstante, el gobierno mexicano logró con esas medidas la vuelta a las negociaciones de los norteamericanos y la firma del Tratado un mes después.⁸³

En el área de seguridad nacional se ubica a la **Comisión Nacional de Energía Nuclear**, la cual comenzó la serie de esfuerzos mexicanos en este tema. El organismo dependió directamente del Presidente de la República y dentro de sus funciones estaba "asesorar al Presidente sobre legislación... [En temas relacionados con la energía nuclear]...y en todos 'os asuntos relacionados con esta materia".⁸⁴

Al final del período ruizcortinista las bases para el desarrollo económico del país estaban dadas:

1. La sustitución de importaciones, en un mercado protegido, era el reto para la industria nacional.
2. El Estado apoyaba a través de obras de infraestructura y controlando las demandas obreras.
3. La inversión extranjera compensaba la falta de dólares por bajas exportaciones.

Sobre el punto número tres, Gilberto Loyo, secretario de Economía durante el gobierno de Ruiz Cortines, declaró que..."las inversiones extranjeras constituyen una necesaria ayuda para nuestro programa de acelerar el desarrollo económico del país, ya que éste requiere de muy considerables cantidades de capital que rebasan, a veces, nuestras existencias".⁸⁵ Este esquema de crecimiento se mantendría hasta 1973 y recibiría el nombre de desarrollo estabilizador.

NOTAS

1. Diario Oficial de la Federación. 6 de abril de 1934. Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.p. 457
2. El total de hectáreas que, como porcentaje de la superficie continental mexicana, entregaron los Presidentes a partir de Calles fue el siguiente: Calles 1.5, Portes Gil .9, Ortiz Rubio .5, Rodríguez .4, Cárdenas 9.1. Así lo establece James W. Wilkie. La Revolución Mexicana. Gasto Federal y cambio Social. México: F.C.E., 1978, p. 221.
3. Luis González. Los artífices del cardenismo. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana:14), 1979, p. 173.
4. Diario Oficial de la Federación. 6 de abril de 1934, p. 457.
5. Hasta 1928 la Ciudad de México estaba integrada por Ayuntamientos y tenía un Gobernador.
6. José C. Valadés. Historia General de la Revolución Mexicana. México: S.E.P.-ediciones gernika, p.126.
7. Lorenzo Meyer. Cambio político y..., p. 20.
8. "El cardenismo se apresuró a dar forma y expedición a un programa específicamente de Cárdenas, que trasponía los proyectos del Plan Sexenal aprobado en la Convención del Partido Nacional Revolucionario". José C. Valadés, op. cit., pp. 115-116.
9. James W. Wilkie. La Revolución Mexicana. Gasto Federal y cambio social. México: F.C.E., 1978, p. 66.
10. Diario Oficial de la Federación. 18 de mayo de 1935. Decreto que reglamenta la fracción XXX del artículo segundo de la Ley de Secretarías de Estado, creando la Comisión Nacional de Turismo, p. 274.
11. Diario Oficial de la Federación. 11 de septiembre de 1935. Decreto por el cual se previene que la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento Agrario cooperarán en el estudio y solución de los problemas sobre distribución y aprovechamiento de aguas internacionales, p. 134.
12. "El Presidente dio al país un ejemplo de amor al trabajo y al deporte, por lo cual, aprovechando el general Cárdenas el acontecimiento, mandó que se iniciara la organización deportiva de los obreros y campesinos; también de los empleados públicos..."José C. Valadés. op. cit., pp. 200-201.

13. José Mijares Palencia. El gobierno mexicano. México: Sociedad mexicana de publicaciones, 1936, p. 70.
14. Ibid., p. 20
15. Ibid., p. 128.
16. José Mijares Palencia. op. cit., pp. 99-100.
17. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo que crea la Dirección de Publicidad y Propaganda. 17 de agosto de 1936, p. 1.
18. "La presión económica norteamericana se extendió también a otros campos. Se suspendieron abruptamente, por ejemplo, las negociaciones para la firma de un tratado de comercio con México, se vetaron créditos que nos destinaba el Eximbank y se sugirió a la banca privada norteamericana la conveniencia de abstenerse de otorgarlos; al mismo tiempo se volvió a insistir en la necesidad de resolver el problema de las reclamaciones por expropiaciones agrarias, por daños causados a propiedades norteamericanas durante el movimiento armado, y a exigirse una pronta indemnización a sabiendas de que México enfrentaba problemas financieros muy graves". Blanca Torres Ramírez. México en la Segunda Guerra Mundial. México: El Colegio de México, 1979, p. 13.
19. Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 1938. Decreto que crea la Comisión Nacional de Comercio Exterior, p.1.
20. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1937. Decreto que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia Pública. secc. 2, p. 1.
21. Para una descripción de las condiciones económicas, políticas y sociales de la Baja California de la década de los años treinta, véase Francisco J. Gaxiola. Memorias. México: Porrúa, 1975, pp. 139-147.
22. Diario Oficial de la Federación. 23 de junio de 1937. Acuerdo que establece una Jefatura del Servicio Internacional de Pesca en el Pacífico, p. 12.
23. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1936. Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda. Secc. 1, p.2.
24. Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre de 1939. Acuerdo que crea el Consejo Nacional de Turismo. Secc. 1, p. 1.

25. Diario Oficial de la Federación. 19 de marzo de 1938. Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, p. 1.
26. Roberto Rives Sánchez, *op. cit.*, p. 339.
27. Cf. Lorenzo Meyer. México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942). México: El Colegio de México, primera reimpresión, 1981, 505 pp.
28. Diario Oficial de la Federación. 3 de agosto de 1940. Acuerdo que declara personal de confianza a la policía de narcóticos. secc. 2, p. 16.
29. Diario Oficial de la Federación. 13 de agosto de 1940. Reglamento interior del Departamento de la Marina Nacional, Secc. 2, p.9.
30. Diario Oficial de la Federación. 13 de agosto de 1940. Reglamento para la organización y funcionamiento del Estado Mayo. Naval. Secc. 2, p. 6.
31. José C. Valadés, *op. cit.*, pp. 272-273.
32. Comenta Lázaro Cárdenas en sus memorias:"declaré estando en el poder, que todo el que llegue a asumir la primera magistratura de la República debía retirarse en lo absoluto de la política [al dejarla]" Lázaro Cárdenas. Obras. México, U.N.A.M., Tomo 1-Apuntes, 1973, p.23.
33. James W. Wilkie. *op. cit.*, señala que el total de tierras repartidas por como porcentaje de la superficie continental mexicana por Manuel Avila Camacho fue de 3.0% en contraste con el 9.1% alcanzado por Cárdenas. p. 221.
34. Blanca Torres Ramírez, *op. cit.*, comenta que "estas medidas, al agudizar los problemas económicos[...]contribuyeron indirectamente a crear el marco propicio para la disminución del ritmo de las reformas cardenistas y para la posterior rectificación del rumbo del desarrollo mexicano". p. 10.
35. *Ibid.*, pp. 18-20.
36. Lorenzo Meyer. *op. cit.*, pp 443-449.
37. José C. Valadés, *op. cit.*, p. 32.
38. *Ibid.*, p. 274.
39. Blanca Torres Ramírez, *op. cit.*, p. 69.

40. Alfonso Taracena. *Historia extraoficial de la Revolución Mexicana*. México: Jus, segunda edición, 1987, p. 381.
41. Alfonso Taracena, *op. cit.*, p. 380.
42. *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 1940. sección quinta, p. 1
43. *Ibid.*, p. 39.
44. *Ibid.* secc. 1, p. 2.
45. José Agustín. *Tragicomedia mexicana 1. La vida en México de 1940 a 1970*. México: Editorial Planeta, 1990, p. 15.
46. *Diario Oficial de la Federación*. 17 de febrero de 1941, p. 2.
47. Blanca Torres Ramírez, *op. cit.*, p. 227.
48. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de octubre de 1943, p. 3.
49. *Diario Oficial de la Federación*. 2 de marzo de 1945, p. 7.
50. Blanca Torres Ramírez. *op. cit.*, pp. 246-271.
51. *Diario Oficial de la Federación*. 22 de junio de 1942. p. 1.
52. Francisco J. Gaxiola. *Memorias*. México: Porrúa, 1975, p.271.
53. *Ibid.*
54. *Diario Oficial de la Federación*. 6 de febrero de 1942. Reglamento de la fracción V del artículo 6, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, p. 3.
55. *Diario Oficial de la Federación*. 2 de octubre de 1946. Reglamento general interior de la SHCP, secc. segunda, p. 1.
56. Blanca Torres Ramírez, *op. cit.*, pp. 17-18.
57. Eduardo Suárez, en sus *Comentarios y Recuerdos*. México: Porrúa, 1977, relata las diferencias que tuvo con Padilla y su gente, pp. 239-308.
58. Lázaro Cárdenas, *op. cit.*, p. 66.
59. *Diario Oficial de la Federación*. 15 de mayo de 1941. Reglamento interior de la Secretaría de Marina, p. 2.

60. Diario Oficial de la Federación. 12 de enero de 1942. Decreto que reforma la Ley Orgánica del Ejército y Armada nacionales y la de Secretarías y Departamentos de Estado, p. 1
61. Diario Oficial de la Federación. 9 de mayo de 1942. Reglamento del Estado Mayor Presidencial, p. 4.
62. Diario Oficial de la Federación. 12 de enero de 1942. Acuerdo que norma la actuación de las policías federales en todo lo relacionado con la situación internacional que prevalece. p. 2.
63. Diario Oficial de la Federación. 18 de noviembre de 1943, Decreto que establece la Comisión Nacional de Emergencia para la Defensa Política, p. 7.
64. Lorenzo Meyer. "Cambio político y dependencia", en Lecturas de Política Exterior, México: El Colegio de México, 1979, pp. 57-60.
65. Para una mayor descripción del período alemanista, véase Luis Medina, *Civilismo y modernización*. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana:20), 1979, 205 p.p.
66. Diario Oficial de la Federación. 2 de enero de 1947. Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, p. 5.
67. George S. Wise. *El México de Alemán*. México: Editorial Atlante, S.A., 1952, p. 203.
68. Ibid.
69. Ibid., p. 222.
70. Ibid., p. 225.
71. Diario Oficial de la Federación. 2 de enero de 1947. Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, p. 5.
72. Diario Oficial de la Federación. 2 de diciembre de 1950, p. 4.
73. Diario Oficial de la Federación. 23 de septiembre de 1952, p. 2.
74. Miguel Alemán. *Plan Nacional de Trabajo*, pp. 16-17.
75. George S. Wise. op. cit., p. 213.
76. Jacqueline Peschard, Cristina Puga y Ricardo Tirado. "de Avila Camacho a Miguel Alemán", en *Evolución del Estado mexicano*. México: ediciones El caballito, 1989, pp. 30-31.

77. José Luis Reyna y Raúl Trejo Delarbre. De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos. México: siglo XXI (La clase obrera en la historia de México:12), 1981, p. 40.
78. Ibid., p. 16.
79. Olga Pellicer de Brody y Esteban L. Mancilla. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. México: El Colegio de México, (Historia de la Revolución Mexicana:23), 1978, p.82.
80. Juan José Rodríguez Prats. Adolfo Ruiz Cortines. México: Gobierno del estado de Veracruz-Llave,1990, p. 155.
81. Diario Oficial de la Federación. 3 de agosto de 1954. p. 1.
82. Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 1957. p. 7.
83. Olga Pellicer de Brody. op. cit., p. 69
84. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1955. p. 28.
85. Olga Pellicer de Brody. op. cit., p. 57.

Capítulo III: El México moderno

Al concluir el período gubernamental del presidente Ruiz Cortines las bases para el futuro desarrollo económico del país estaban dadas: existía estabilidad en los precios, después de décadas de una constante espiral inflacionaria; el gasto público se dirigía hacia aquellos sectores de la economía donde la iniciativa privada no consideraba atractivo invertir o donde se requerían recursos sustanciales; el crédito externo fluía hacia el país por parte de la banca privada, organismos internacionales o por el gobierno de los Estados Unidos; el control sobre el sector obrero -consolidado después con la represión del movimiento ferrocarrilero- permitía incrementos salariales moderados; la sustitución de importaciones era la bujía para mejorar la balanza comercial e impulsar el desarrollo industrial.¹

Además, la sucesión presidencial se dio en un clima de tranquilidad, pues Adolfo Ruiz Cortines mantuvo el control del proceso, combatió el futurismo del gabinete haciendo futurismo, e impidió el "destape" por alguna de las centrales obreras. Asimismo los resultados negativos obtenidos anteriormente por Almazán, Padilla y Henríquez motivaron que ningún miembro de la familia revolucionaria se lanzara como independiente. De tal manera, la designación recayó en Adolfo López Mateos quien supo que sería el candidato del Partido Revolucionario Institucional cuando, de acuerdo a sus propias palabras... "me citó...[Adolfo Ruiz Cortines]... en los Pinos y sin mayor preámbulo me informó que al día siguiente iba yo a ser destapado para ser el candidato del P.R.I. a la Presidencia".²

Con la llegada de López Mateos a la Presidencia de la República, el primero de diciembre de 1958, la política exterior del gobierno mexicano se amplió. El proceso histórico de circunscribir las relaciones exteriores del país al vínculo con nuestro vecino del norte, se había acentuado durante el período ruizcortinista. Sin embargo las fricciones comerciales que comenzaban a tenerse con la economía norteamericana, por la búsqueda de mercados para los productos nacionales, demostraron la conveniencia de diversificar los posibles mercados. Por ello López Mateos apoyó la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) organismo concebido por los miembros de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y que parecía responder a lo que México buscaba en ese momento. El 24 de diciembre de 1958, López Mateos expidió una nueva **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado** que derogó a la Ley vigente desde el sexenio de Miguel Alemán. Las Dependencias comprendidas en el cuerpo de la Ley fueron las siguientes:

Secretarías: de Gobernación(SG), de Relaciones Exteriores(SRE), de la Defensa Nacional(SDN), de Marina(SM), de Hacienda y Crédito Público(SHCP), de la Presidencia(SP), del Patrimonio Nacional(SEPANAL),

de Industria y Comercio(**SIC**), de Agricultura y Ganadería(**SAG**), de Comunicaciones y Transportes(**SCT**), de Obras Públicas(**SOP**), de Recursos Hidráulicos(**SRH**), de Educación Pública(**SEP**), de Salubridad y Asistencia(**SSA**), del Trabajo y Previsión Social(**STYPS**).

Departamentos: de Asuntos Agrarios y Colonización (**DAAC**), de Turismo(**DT**), del Distrito Federal(**DDF**).³

Entre las nuevas Dependencias destaca por sus funciones y objetivos la **Secretaría de la Presidencia**, pues su creación respondió al cuestionamiento del doble papel ejercido por la **Secretaría de Hacienda** en el manejo de los recursos de la Federación: ella era la encargada tanto de recolectarlos como de distribuirlos. De tal manera, la nueva Secretaría incluyó dentro de sus funciones la planeación, con lo cual se inicia un proceso que culminará en la década de los años setenta con la creación de la **Secretaría de Programación y Presupuesto**. Otras de las reformas contenidas en la Ley fueron la separación de las obras públicas de la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (**SCOP**), para dar paso a una Secretaría especializada en la materia. Asimismo desapareció la **Secretaría de Economía** y sus funciones pasaron, en su mayor parte, a la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional (**SEPANAL**). En cuanto a los Departamentos éstos disminuyeron a sólo tres.⁴ Al ordenar a las Dependencias y sus funciones por áreas de interés, se obtiene el cuadro siguiente:

Diplomacia	Desarrollo Económico	Seguridad Nacional
SRE	SHCP	SG
<ul style="list-style-type: none"> -Intervenir en tratados, acuerdos y convenciones -Servicio Exterior -Auxiliar al DT -Administrar las propiedades de la nación en el extranjero -Recabar información para la cooperación, intercambio y comercio internacionales -Promover en conjunto con SIC el comercio exterior 	<ul style="list-style-type: none"> -Dirigir los servicios aduanales y policía sanitaria de la Federación -Deuda pública <p style="text-align: center;">SEPANAL</p> <ul style="list-style-type: none"> -Otorgar, conceder y permitir la explotación de recursos no renovables, cuando no lo haga otra Secretaría, y con la cooperación del DAAC, la SAG y la SIC <p style="text-align: center;">SIC</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Aplicar el artículo 33 -Administrar las islas -Ejercer el derecho de expropiación en casos no encomendados a otra Secretaría -Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo <p style="text-align: center;">SDN</p> <ul style="list-style-type: none"> -Intervenir en el otorgamiento de permisos para

-Intervenir en asuntos de límites territoriales y aguas internacionales

- Conceder a extranjeros licencias o autorizaciones para adquirir tierras,aguas u obtener concesiones de minas o combustibles minerales. Para adquirir inmuebles en el país, para explotar recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales y para formar parte de sociedades

-Autógrafos de documentos diplomáticos

-Legalización de documentos

-Extradiciones

SEP

Patrocinar congresos, asambleas y concursos

- Relaciones culturales con otros países, en conjunto con SRE

-Becas en el extranjero

-Participación del país en olimpiadas y competencias internacionales

SSA

-Fomentar, en conjunto con la SRE el comercio

-Intervenir en la industria cinematográfica, conjuntamente con SG

-Intervenir en las ventas que productores nacionales hagan a extranjeros

- Organizar ferias, exposiciones y congresos

-Intervenir en la formación y organización de la flota pesquera

SCT

- Permisos y convenios para la operación de líneas aéreas

-Construcción y explotación de puertos

-Proyectar y realizar las obras que se emprendan en cooperación con otros países

SRH

-Obras que se deriven de tratados internacionales

STYPS

- Contratos de nacionales en el extranjero en

expediciones o exploraciones científicas extranjeras en territorio nacional

SM

-Soberanía en aguas territoriales

-Intervenir en la promoción y organización de la marina mercante

-Administrar la policía marítima

-Intervenir en permisos para exploraciones científicas SG, SIC y SRE

-Congresos sanitarios
y asistenciales

cooperación con **SG,**
SIC Y SRE

- **R e u n i o n e s**
internacionales del
trabajo, de acuerdo
con **SRE**

DT

-Oficinas de turismo
en el extranjero

- **Servicios de**
recepción de turistas,
en colaboración con
SG, SHCP, SRE y
SSA

- **G e s t i o n a r**
c o n v e n i o s , e n
cooperación con
SRE, para facilitar el
turismo

-Licencias para caza
y pesca

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 24 de diciembre de 1958, pp. 1-11.

En esta nueva **Ley de Secretarías** se aprecian un número importante de funciones internacionales encomendadas a diversas Dependencias. En el área diplomática la **SRE** conservó dos de sus tareas principales: promover el comercio y otorgar licencias para la explotación de minerales. Sin embargo, ambas las comparte con otras Dependencias: la primera con la **SIC** y la segunda con la **SEPANAL**. Asimismo, por primera vez la promoción de la actividad turística quedó fuera de la esfera de influencia de la **SG** para pasar a manos de la **SRE** y del nuevo Departamento creado específicamente para esa materia. Por su parte, a la **SEP** se le encomendó la promoción de las relaciones culturales con otros países, en coordinación con **SRE**. También se incluyó dentro de sus funciones la organización y participación del país en eventos atléticos internacionales. Por ello, fue que a través de las gestiones de funcionarios de esta Dependencia, de la **SRE** y del **DDF** que México obtendrá la sede de los Juegos Olímpicos de 1968, durante la Asamblea del Comité Olímpico Internacional efectuada en Baden-Baden, Alemania, en 1963.

El gobierno de López Mateos aumentó la participación de las Dependencias del sector público en la economía. Olga Pellicer comenta que para reactivar el

crecimiento económico:

"El Estado se veía en la necesidad de impulsar tanto las actividades industriales básicas, cuya paralización había frenado el desenvolvimiento económico del país, como las actividades de asistencia social, muy desatendidas hasta entonces por los tres gobiernos anteriores".⁵

De acuerdo a lo anterior, los organismos descentralizados (**PEMEX**, **CFE**, **Ferrocarriles**) tuvieron un papel central en el sexenio de López Mateos. En razón de su crecimiento en número y en funciones, el Presidente creó, en 1959, la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, con objeto de coordinar sus acciones.⁶ Asimismo, a finales de 1962 se complementó dicha acción con la publicación de la Ley Para el Control de las Inversiones y Patrimonios Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas con Participación Estatal Productoras de Bienes y Servicios, "con ella se pretendió que la **SHCP**, la **SP**, la **SEPANAL** y la **SIC**, ejercieran un mayor control sobre ese sector".⁷

Por su parte, el sector central de la administración pública también incrementó sus actividades internas y externas. Por lo que respecta al ámbito internacional, y en base al cuadro anterior, es significativo que la **SIC**, la **SSA**, y la **STYPS**, tengan facultades para organizar eventos, congresos o ferias internacionales. De igual manera, la **SEPANAL** otorgó las concesiones para la explotación de recursos no renovables "cuando no lo haga otra Secretaría" y la **SIC** fomenta el comercio exterior. Todas esas funciones estuvieron en años anteriores en manos de **SRE**, Dependencia que todavía comparte su ejercicio, pero que ya no las acapara. La **SIC** también interviene en dos actividades que paulatinamente van tomando importancia en el sector económico: la industria cinematográfica y la formación de la flota pesquera. De éstas, la primera ya había logrado un crecimiento importante, y la segunda había finalmente tomado algún impulso con el apoyo dado por Ruiz Cortines. Sin embargo, tanto la **SG** como la **SM** mantienen su participación en cada rama respectivamente.

En cuanto a la **STYPS**, una de las principales funciones que había tenido desde el gobierno de Manuel Avila Camacho -intervenir en las negociaciones de los contratos de los nacionales en el extranjero- concluyó en 1964 cuando los Estados Unidos decidieron no renovar el Tratado que permitía el ingreso de trabajadores agrícolas mexicanos a esa nación. Las causas de esta postura fueron la creciente mecanización del campo norteamericano y la fuerza adquirida por los sindicatos estadounidenses (opuestos a la competencia del trabajador mexicano) en el Congreso.⁸

La **SCT**, al desprenderse en favor de la **SOP** de la rama de obras debía, al menos formalmente, haber limitado sus funciones a atender las comunicaciones. Sin embargo, parece ser que esto no fue así, pues dentro de sus actividades la

Ley le marcó "proyectar y realizar directamente las obras que se emprendan en cooperación con otros países". También a la **SRH** se le autorizó "ejecutar obras que se deriven de tratados internacionales".⁹ Por existir además una nueva Secretaría de Obras Públicas, es claro que había mucho por afinar en la distribución de funciones entre cada una de ellas. En otro aspecto, la **SCT**, ante el desarrollo alcanzado por la aviación comercial, incluyó dentro de sus actividades principales la de "otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas aéreas internacionales".¹⁰ También en el área económica, se publicó en 1964 un decreto a través del cual la **SAG** autorizaba a diversos ganaderos a exportar ganado, de acuerdo a los permisos expedidos por ella. Entre los motivos se encontró que "la República Mexicana es uno de los pocos países libres de fiebre aftosa y en donde se cuenta con ganado de raza charolais pura".¹¹ Con ello concluyen casi dos décadas (iniciadas con la llegada al poder de Miguel Alemán) durante las cuales la exportación de ganado mexicano fue restringida, debido a la epidemia de fiebre aftosa que se desató en 1946, y que tan malos recuerdos dejó para los hombres del campo mexicano.

En cuanto al desarrollo de la industria pesquera nacional tanto la **SIC** como la **SM** tenían encomendada dicha tarea. Sin embargo, y con el fin de impulsar a través de un sólo organismo esta actividad, el presidente López Mateos creó en diciembre de 1961 la Comisión Consultiva de Pesca. Esta fue un órgano intersecretarial (formado con representantes de las Secretarías involucradas), cuyo presidente fue Abelardo Rodríguez. Para financiar su funcionamiento la **SHCP** le asignó una partida presupuestal y también se constituyó un fideicomiso donde se recibieron aportaciones de organizaciones privadas y públicas interesadas en el avance de los trabajos de este órgano. El secretario de la Comisión fue Fernando Castro y Castro, quien en sus memorias relata que, por motivos laborales, asistió a las Convenciones de Pesca en Londres, Inglaterra; y a la Reunión Mundial de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma, Italia.¹²

Por último, la aparición del nuevo **Departamento de Turismo** en el área económica, responde al profundo interés demostrado por López Mateos por impulsar el crecimiento de esta actividad como generadora de divisas para el país. Para ello al **DT** se le permitió establecer oficinas en el exterior, gestionar la celebración de convenios y tratados -en coordinación con **SRE-**, y controlar los servicios de recepción de turistas. De tal manera, la Ley contiene una concepción moderna y profesional de como impulsar la actividad turística. Estas funciones serían complementadas con la creación en 1961 del **Consejo Nacional de Turismo**, organismo descentralizado que dependió directamente del Presidente, pero que trabajó coordinadamente con el Departamento cabeza de sector.¹³

En el área de seguridad nacional, el cuadro muestra que la **SG** perdió por completo su participación tanto en la rama turística como en materia de

colonización. En cuanto a ésta última, con el paso de los años se convirtió en una actividad que ubicaba a connacionales en unidades agrícolas de producción, y dejó así de promover la inmigración de grupos extranjeros. Por lo tanto, la participación de Gobernación ya no fue necesaria. Para reforzar lo ya asentado por la **Ley de Secretarías**, en enero de 1963 se publicó la adición al artículo 58 del **Código Agrario**, que en sus artículos transitorios derogó la Ley que creó en 1946 la **Comisión Nacional de Colonización**.¹⁴ Por su parte, las Secretarías de la **Defensa** y de **Marina**, también ubicadas en el área de seguridad nacional intervinieron conjuntamente en la expedición de permisos para la realización de investigaciones científicas por grupos extranjeros en territorio nacional, y la **SM** comparte la responsabilidad de promover y organizar la marina mercante con la **SIC**.

Durante los años siguientes del gobierno del presidente López Mateos, la administración pública continuó trabajando con las mismas Dependencias, y sólo se publicaron los reglamentos interiores de algunas de ellas donde se especificaron sus funciones. De tal manera, el 17 de noviembre de 1964, la **SEPANAL** consideró dentro de su estructura administrativa a la Dirección general de minas y petróleo la cual tuvo encomendado "tratar y estudiar las solicitudes de concesión minera, hasta su titulación, así como las de asignaciones en materia minera y petrolera".¹⁵

El 19 de noviembre de 1964 la **SCT** consideró, en su reglamento interior, un departamento de asuntos internacionales para "preparar en coordinación con **SRE** o con cualquiera otra Dependencia del Ejecutivo Federal, el material y ponencias para que el gobierno mexicano participe en conferencias o reuniones internacionales...intervenir en los casos controvertibles en materia de telecomunicaciones internacionales o que puedan implicar variaciones de la postura del gobierno mexicano...coordinar la aplicación de tratados, convenios, acuerdos o contratos que en materia de telecomunicaciones suscriba el gobierno federal".¹⁶ Con la creación de este departamento en la estructura de la **SCT** se inició una práctica irreversible que llevará a la incorporación de este tipo de oficinas en numerosas Secretarías de Estado en las décadas siguientes.

Durante el gobierno de López Mateos la "relación especial" entre los Estados Unidos y México se consolidó. Esta consistía en la libertad que poseía nuestro país de abstenerse de apoyar las iniciativas hemisféricas norteamericanas y, en el campo económico, obtener algunas concesiones especiales. La razón de la indulgencia estadounidense surgió a partir de su convencimiento de que la política exterior mexicana no iría más allá de las declaraciones diplomáticas. El silencio total del gobierno nacional ante la intervención estadounidense en Guatemala (después de que México se había opuesto a ella en la Reunión Interamericana de Caracas) sirvió para consolidar esa opinión. A partir de las bases anteriores López Mateos pudo desarrollar una amplia actividad internacional, misma que utilizó

como un elemento legitimizador adicional para el régimen, al tener entre sus principios de política exterior el respeto entre las naciones y la no intervención. Esto lo mantenía al lado de las causas "justas".¹⁷

Entre las acciones principales en materia internacional se encuentra el rompimiento de relaciones con Guatemala en 1959 cuando aviones de ese país, que para entonces contaba ya con un gobierno más afín a los intereses norteamericanos, bombardearon embarcaciones pesqueras mexicanas. El conflicto se solucionó el 15 de septiembre de 1960 al restablecerse relaciones diplomáticas. También se rompieron relaciones con Dominicana, por acuerdo tomado en la VI Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores del 21 de agosto de 1961. Estas se restablecieron en 1962. En octubre de 1959 López Mateos viajó a los Estados Unidos y el Canadá, y habló ante la Organización de Estados Americanos y ante la Organización de las Naciones Unidas. También, como ya se mencionó, fue un activo promotor de la Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio.

Durante las VII, VIII y IX Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, efectuadas entre 1961 y 1963, el tema principal fue el establecimiento en Cuba de un gobierno prosoviético, el cual naturalmente no fue acorde al esquema defendido por los Estados Unidos a nivel continental. México se abstuvo de votar la exclusión de la O.E.A. de Cuba, en la VIII, y mantuvo su embajada en La Habana, pese al acuerdo mayoritario tomado por las naciones americanas de no sostener relaciones con ese país, tomado en la IX Reunión.

El 18 de junio de 1963 quedó solucionado el viejo problema de El Chamizal. Por ese motivo el Presidente viajó a Los Angeles, Calif., el 21 de febrero de 1964 para entrevistarse con el presidente Johnson. Durante la presidencia de López Mateos visitaron el país 23 jefes de Estado y dirigentes de organismos internacionales, entre ellos cabe destacar a : Dwight D. Eisenhower y John F. Kennedy, de los Estados Unidos; Dag Hammarskjöld, secretario general de la O.N.U.; Jawaharlal Nehru, primer ministro de la India; Josip Broz Tito, presidente de Yugoslavia; y Charles de Gaulle, presidente de Francia.¹⁸ A su vez, los países visitados por López Mateos fueron 16: Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Perú, India, Japón, Indonesia, Filipinas, Francia, Yugoslavia, Polonia, Holanda, y la República Federal Alemana.¹⁹

A partir del penúltimo año del gobierno de López Mateos, la inquietud entre los miembros de su gabinete por la sucesión presidencias tomó fuerza. Sin embargo, la transmisión del Poder Ejecutivo en 1964 fue una de las transiciones más estables de la historia mexicana. José Luis Reyna comenta que "la disciplina política del sistema y del partido encuentra una de sus más altas expresiones en esa coyuntura electoral".²⁰ En el campo económico el desarrollo estabilizador mantenía al país en el camino del crecimiento sostenido, sin inflación e, inclusive,

con algunos incrementos moderados en el poder adquisitivo de la clase obrera. El mismo autor afirma que "el desarrollo estabilizador era un proceso relativamente maduro cuando se presentó la sucesión de 1964, y que mantendría su vigencia hasta principios de los años setenta".²¹

Entre los aspirantes a ocupar la silla presidencial sólo dos tuvieron realmente posibilidades: Donato Miranda Fonseca, secretario de la Presidencia, y Gustavo Díaz Ordaz, secretario de Gobernación. Cuando López Mateos se inclinó por este último, toda la clase política manifestó su conformidad con la designación. De tal manera, Gustavo Díaz Ordaz asumió el Poder Ejecutivo el 1 de diciembre de 1964. Para el ejercicio de sus funciones no consideró necesario modificar la **Ley de Secretarías** promulgada durante el gobierno de su antecesor. Por ello, se mantuvo el mismo número y denominación de las Secretarías y Departamentos de Estado. Las reformas administrativas impulsadas durante su gobierno, estuvieron enfocadas principalmente a ordenar el funcionamiento interno de las Dependencias. El estudio y propuesta de esas reformas estuvo a cargo de la **Secretaría de la Presidencia**.²² De tal manera, el resultado de esos trabajos derivó en la publicación de los reglamentos interiores de algunas Dependencias. Por lo anterior, más que hablar de cambios administrativos durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz, se detallarán las especificaciones en las funciones de la administración central, que tuvieron algún impacto en sus relaciones a nivel internacional. Estas no fueron numerosas, pues la estructura pública creada por López Mateos continuó vigente, y se encuadran básicamente en el área económica:

En 1965 se publicó el reglamento interior del **Departamento de Turismo**, donde se distribuyeron entre sus diversas oficinas, las funciones dadas por la **Ley de 1958**. El reglamento reconoce el carácter multifacético de la labor del Departamento (la actividad turística requiere para su desarrollo el trabajo conjunto de diversas ramas de la iniciativa privada y de diferentes instancias oficiales), pues le encomienda "Coordinar las medidas de fomento y protección al turismo con las Secretarías de Estado y Departamentos, así como con las Dependencias y Organismos Descentralizados, autoridades estatales y municipales, para que en el campo de las atribuciones de cada una de ellas, se atiendan los intereses fundamentales del turismo".²³ En la estructura administrativa del DT, las Direcciones generales de promoción y de delegaciones en el extranjero desarrollaban el grueso de las actividades internacionales. Asimismo se señala al DT la necesidad de coordinarse con la **SRE** para la firma de convenios y con la **SG** en materia de internación de turistas. Asimismo, y de acuerdo con Mario Ojeda, el turismo durante el sexenio de Díaz Ordaz, se convirtió en uno de los sectores económicos más importantes por los ingresos obtenidos que ayudaban a compensar el desequilibrio de la balanza de pagos del país.²⁴

Por otra parte, la **Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional** en materia

de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, tuvo modificaciones en enero de 1966. Con base en ella, la **SEPANAL** obtuvo el papel principal en el otorgamiento de asignaciones o concesiones para la explotación de minerales. La Ley también asentó la necesidad de que esta Secretaría se coordinara con la **SIC** y con la **SHCP**, pero no se mencionó a la **SRE**.²⁵

En agosto de 1966, Díaz Ordaz decidió crear un **Consejo Nacional de Ganadería**, integrado con representantes de los sectores público y privado, para impulsar el crecimiento de la industria ganadera. El presidente de este órgano fue el Secretario de Agricultura y Ganadería, y tuvo entre sus funciones "propiciar el comercio internacional".²⁶ Las dependencias del Ejecutivo que participaron en el Consejo fueron: **SHCP, SIC, SRH, SSA, SCT y DAAC**.

Las especificaciones anteriores, en las funciones formales de Dependencias Públicas, fueron las únicas vinculadas con la actividad internacional de ese sexenio. Sin embargo es posible ahondar un poco más en las relaciones externas del sector central, a través del estudio de las actividades reales de algunas Dependencias. Así, por ejemplo, el 20 de mayo de 1965 el Secretario de Industria y Comercio anunció el establecimiento de un Programa especial para dar trabajo al creciente número de desempleados a lo largo de la frontera norte. A partir de ese Programa la **Secretaría de Hacienda** expidió un acuerdo, a través del cual se autorizó el establecimiento de fábricas maquiladoras en esa zona del país. Los sindicatos norteamericanos manifestaron su disgusto con la medida, pues según ellos se estaban "exportando" empleos hacia México.²⁷

Por su parte Lázaro Cárdenas, en aquel entonces director de la **Comisión del Balsas**, en sus memorias dio un ejemplo involuntario de cómo la **SRE** ya no tenía totalmente a su cargo la atención a funcionarios extranjeros: "en las oficinas de la Comisión recibí hoy [26 de enero de 1966] al doctor Hans Schaumann y a los ingenieros Carl Muncker y Josef Kappen, de Essen, Alemania. Los dos ingenieros vienen a informar a la **Secretaría del Patrimonio Nacional**, la consulta que se les hizo sobre los yacimientos ferríferos de Peña Colorada, ubicados a inmediaciones del puerto de Manzanillo, Colima".²⁸

También el general Cárdenas hizo referencia a un caso en que posiblemente existió una falta de coordinación entre las Secretarías de **Agricultura**, de **Industria y Comercio** y de **Hacienda** que provocó, en palabras de Mario Ojeda, la primera fricción entre el gobierno de Fidel Castro y México.²⁹ Narra el General que durante una entrevista con el presidente Díaz Ordaz, le solicitó su intervención para que fuera liberado un barco cubano, anclado en el puerto de Veracruz, que transportaría hacia esa Nación semillas de plátano enano y de piña, y que era retenido inexplicablemente por las autoridades del puerto, pese a haber cumplido "todos los trámites administrativos ante la **Secretaría de Agricultura**".³⁰ El Presidente le aseveró que el gobierno Cubano había dado

muestras de buena voluntad hacia México, y por ello no habría problema alguno en su liberación. Sin embargo dos semanas después el barco zarpó de regreso a su país con las bodegas vacías, pese a haber tenido la carga en ellas. Si Díaz Ordaz no encontró problema diplomático alguno, la explicación para el mal trato dado a los cubanos debió responder a la falta de coordinación entre la Dependencia que estableció el convenio para la venta del producto (**Industria y Comercio**), la encargada de los trámites administrativos (**Agricultura y Ganadería**) y la directora de aduanas (**Hacienda**).

En cuanto a la relación con los Estados Unidos, la administración Nixon estableció en 1969 la "operación interceptación", dirigida a combatir el tráfico de enervantes proveniente de México. Producto de ello, la economía de las ciudades fronterizas sufrió graves pérdidas, pues el retraso en los trámites para el cruce de personas provocó la disminución en las actividades comerciales y turísticas. No obstante, con dicha medida el gobierno norteamericano logró su objetivo de forzar a que México aumentara, al menos formalmente, sus medidas para combatir el narcotráfico: la campaña se instrumentó del 21 de septiembre al 10 de octubre, y una semana después el Secretario de la **Defensa Nacional** declaró a la prensa que fueron movilizadas entre cuatro y cinco mil hombres para la localización y destrucción de los plantíos de mariguana.³¹ Sin embargo, la presión ejercida por el gobierno norteamericano indica la gravedad alcanzada ya en esos años por este problema, lo que obligó al gobierno mexicano a ordenar acciones coordinadas entre varias Dependencias.

Por su parte, la **Secretaría de Marina** continuó impulsando el crecimiento de la marina mercante, función que, de acuerdo a la **Ley de Secretarías de 1958**, compartía con la **SIC**. De tal manera, el secretario del ramo, almirante Antonio Vázquez del Mercado, al clausurar el Primer Curso Internacional de Transporte, declaró ante la iniciativa privada presente en el evento que "una marina mercante no puede ser sostenida graciosamente por el gobierno federal, debe ser sostenida a base de fletes y los fletes los proporcionan los intereses que ustedes representan".³² Además, señaló en dicha ocasión (2 de junio de 1970), que fue hasta 1957 cuando la iniciativa privada intervino en el desarrollo de la marina mercante.

La conservación de la misma estructura central de la administración pública por Díaz Ordaz, no tuvo un proceso similar en el sector descentralizado, pues continuaron aumentando los organismos públicos, mixtos o empresas paraestatales impulsadas por el gobierno mexicano. De tal manera, en 1966 se publicó la **Ley Para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**.³³ El objetivo de la Ley es ubicar sectorialmente y ordenar el funcionamiento de los diversos organismos que habían sido creados, principalmente, desde el sexenio del presidente Cárdenas. Por ello, el primer aspecto abordado por ésta es

determinar qué organismos quedan comprendidos en su ámbito, labor que no fue fácil pues existían ya: fideicomisos (públicos y mixtos), empresas estatales, empresas con participación estatal, organismos descentralizados, Comisiones. Las medidas inmediatas decretadas para su ordenamiento fueron:

1. Registrarse ante la **Secretaría del Patrimonio Nacional**.
2. Presentar a la SEPANAL sus programas de operación.
3. Presentar, al final del año, sus estados financieros a esa misma Secretaría, previamente conciliados con **SHCP**.

En lo que respecta a la política exterior seguida por el gobierno del presidente Díaz Ordaz, Mario Ojeda afirma que los principios de no intervención y de respeto a la soberanía de la naciones continuaron como los postulados básicos. Esto implicó necesariamente una contraposición a la política impulsada por los Estados Unidos en la Organización de Estados Americanos, organismo utilizado por los norteamericanos para legalizar su papel de policía del hemisferio.³⁴ El ejemplo más claro de esa diferencia lo constituyó el mantenimiento de la embajada mexicana en La Habana, pese al acuerdo americano de aislar a ese país del resto del continente.

Asimismo, desde el impulso del presidente Kennedy de la "Alianza Para El Progreso", política de ayuda económica extraordinaria para Latinoamérica motivada por el temor norteamericano a que el caso cubano se repitiera en otras áreas del hemisferio, y que respondía a la firme convicción estadounidense de que solucionando los más graves problemas económicos de la región se aliviarían también las inquietudes políticas de filiación "comunista", el gobierno mexicano mostró sus reservas para aceptarla. Esto se explica a partir de la fuerte implicación política inherente a tal ayuda económica, y a su consecuente afectación de la soberanía nacional. De hecho, los norteamericanos exigieron a los países latinoamericanos que solicitaron recursos, la firma de un "acuerdo de garantías a la inversión extranjera" e impulsaron el establecimiento de brigadas de técnicos de ese país en cada nación. Por ello, el secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello afirmó que "México no aceptaría, de ninguna manera, semejante convenio".³⁵ Nuestro país se podía dar el lujo de desechar tales recursos debido al fácil acceso tenido por el gobierno a los créditos otorgados por bancos privados y organismos mundiales, que lo consideraban un buen cliente, poseedor de una economía estable y en crecimiento. No obstante lo anterior, las relaciones entre los dos países continuaron siendo cordiales. Mario Ojeda lo explica de la manera siguiente:

"Los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte

fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, más no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país...con esa actitud los Estados Unidos creen fomentar la estabilidad política interna del país".³⁶

Por otro lado, los Presidentes de ambas naciones se reunieron constantemente durante el sexenio 1964-70. Díaz Ordaz se entrevistó en cuatro ocasiones con Lyndon B. Johnson, y en dos con Richard Nixon. Los asuntos tratados se refirieron fundamentalmente a la devolución del Chamizal (territorio ubicado entre Texas y Chihuahua que había perdido México por un cambio natural en el cauce del río) , y la construcción y operación de la presa de la Amistad (en la frontera Texas- Tamaulipas). También cabe destacar que Gustavo Díaz Ordaz realizó la primera gira a los países de Centroamérica hecha por un presidente mexicano. Esta fue correspondida después con la visita a México de los Presidentes de Honduras, El Salvador, Guatemala y Costa Rica.

A finales de 1969 Díaz Ordaz se pronunció en favor de la candidatura del secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez, a la Presidencia de la República. Así, en noviembre de ese año el Partido Revolucionario Institucional lo postuló. La transición del poder varió significativamente en relación a la de 1964, pues la crisis política interna, cuya máxima expresión fue el movimiento estudiantil de 1968, así como los primeros indicios de decaimiento del modelo económico adoptado, propiciaron que el triunfo de Echeverría se diera con el menor porcentaje de votos logrado por el Partido Oficial en las últimas tres elecciones y con un alto grado de abstencionismo por parte de la población en edad de votar.

Por lo anterior, Mario Ojeda comenta que el gobierno de Luis Echeverría coincide con la crisis del modelo de desarrollo estabilizador provocada por el déficit en la balanza de pagos, la deuda externa, la dependencia de las exportaciones de la economía norteamericana y al fin de la "relación especial" entre ambas naciones.³⁷ El gobierno mexicano tuvo la primera prueba de la terminación de dicha política cuando se dio la "operación interceptación" de trabajadores indocumentados en la frontera, la cual propició graves pérdidas económicas en las ciudades fronterizas y la devolución de un gran número de mexicanos que engrosaron las filas del desempleo.

Además, los problemas económicos no fueron exclusivos de México, pues también los Estados Unidos resintieron un déficit en su balanza comercial, que de hecho llevó a la devaluación del dolar a principios de la década de los años setenta. Asimismo, el gobierno Norteamericano decidió combatir dicho déficit a través de la imposición de una sobretasa del 10% de impuesto a todos los productos provenientes del exterior. Ante ello, Canadá y México, países que tradicionalmente habían gozado de un trato comercial especial, intentaron negociar la no aplicación

de tal impuesto a sus exportaciones, sin embargo y a pesar de haberse entablado pláticas cordiales, la postura norteamericana no varió.³⁸ La sobretasa impuesta por los Estados Unidos a las importaciones, formó parte de una nueva política económica que, motivada por un fuerte espíritu proteccionista, estableció además la inconvertibilidad de dólares en oro; el congelamiento de los precios, rentas y dividendos por un plazo de 90 días; y la reducción del gasto gubernamental. Ricardo Valero afirma que estas medidas afectaron a todos los países, en diferente medida, vinculados al sistema capitalista.³⁹

Ante la crisis del modelo económico y político nacional, y el proteccionismo de la economía norteamericana, el presidente Echeverría, tras unos primeros meses que apuntaban hacia la continuidad de la política exterior conservadora del gobierno mexicano⁴⁰, decidió iniciar una creciente actividad internacional dirigida a buscar nuevos mercados para las exportaciones mexicanas y lograr así la disminución de la dependencia económica de los estados unidos, y a utilizar los logros internacionales de una política exterior de corte progresista para congraciarse con aquellos sectores de la población que se apartaron del régimen desde la crisis de 1968. El presidente Echeverría impulsó así una nueva política exterior mexicana que utilizó en mayor medida las relaciones multinacionales y los principales Foros internacionales, y el acercamiento a los países que integraban el bloque de los "no alineados". Sin embargo antes de mencionar cuales fueron las principales actividades internacionales del gobierno echeverrista, se detallarán las adecuaciones realizadas en la estructura de la administración pública para impulsarlas.

La **Ley Orgánica** decretada por López Mateos en 1958 continuó vigente durante el gobierno de Echeverría. Por lo tanto, también las Dependencias creadas por ella continuaron ejerciendo las funciones encomendadas al Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la **Secretaría de la Presidencia**, que vio su origen en 1958, se fue conformando un grupo de trabajo que promovió la modernización, racionalización y profesionalización de una administración pública que, de acuerdo a las palabras de Alejandro Carrillo Castro, "había venido realizándose, hasta entonces, por agregación, sin un plan que la guiase".⁴¹ Como consecuencia de ello, en 1965, se creó la **Comisión de Administración Pública** en la estructura de esa Dependencia, y desde diciembre de 1970, al llegar Echeverría a la Presidencia la apoyaría sustancialmente para impulsar el establecimiento de Unidades de modernización administrativa en cada una de las Secretarías de Estado.

Para aquel entonces (principios de la década de los años setenta) existían ya veinte Dependencias del Ejecutivo, que ejercían sus actividades en todos los sectores de la economía nacional. Sin embargo, todavía se arrastraba la vieja costumbre, por parte de sus titulares, de resolver directamente todos los asuntos propios de su despacho. Esto derivaba en retrasos y en trabas para la solución de múltiples asuntos. Por ello, en 1973, el Presidente ordenó que las Secretarías

y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal, realizarán "los actos que legalmente procedan para determinar e implantar las medidas que permitan a sus titulares, llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos, en sus correspondientes ámbitos de competencia".⁴²

La **Comisión de Administración Pública** fue transformada por Echeverría en la **Dirección general de estudios administrativos**, adscrita a la **Secretaría de la Presidencia**. Desde ella se apoyó la elaboración de los reglamentos interiores de diversas Dependencias, mismos que especificaron aún más las funciones marcadas a éstas por la **Ley Orgánica de 1958**. Por ello, a partir del análisis de dichos reglamentos, se detallarán a continuación las funciones internacionales de la administración pública echeverrista. Asimismo, primero se mostrará íntegramente la estructura orgánica de la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, con el fin de utilizarla como marco para apreciar su ejercicio o no de las funciones encomendadas a dichas Secretarías:

- Secretario
- Subsecretario de asuntos multilaterales y económicos internacionales
- Subsecretario de asuntos bilaterales, consulares, de límites y aguas internacionales y jurídicos
- Oficial Mayor
- Consultor Jurídico
- Director en jefe de asuntos políticos bilaterales, consulares y de límites y aguas internacionales
- Director en jefe de organismos internacionales
- Director en jefe de asuntos culturales y de cooperación técnica internacional
- Director en jefe de asuntos jurídicos
- Director general del servicio diplomático
- Director general del servicio consular
- Director general de organismos internacionales
- Director general de asuntos jurídicos
- Director general de límites y aguas internacionales
- Director general de asuntos culturales
- Director general de cooperación técnica internacional
- Director general de asuntos económicos internacionales
- Director general de administración
- Director general de archivo, biblioteca y publicaciones
- Director general del ceremonial
- Director general de información
- Comisión interna de administración
- Instituto Matías Romero

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 2 de diciembre de 1975.

En el organigrama anterior se observa la existencia de "Directores en jefe" entre los subsecretarios y los directores generales, cargo que años posteriores desaparecerá por la duplicidad de funciones que implicaba, y que fue exclusivamente instrumentado en la **SRE**. Asimismo, las direcciones generales de la secretaría que ejercían funciones no estrictamente diplomáticas eran aquellas encargadas de asuntos económicos y de límites y aguas internacionales. En esos aspectos era frecuente el trabajo conjunto con otras Dependencias (como **SHCP**, **SIC**, o **SRH**).

Casi al finalizar el sexenio echeverrista la estructura de la **SRE** tuvo un agregado al crearse la Subsecretaría de asuntos y estudios internacionales especiales. La razón oficial de su creación fue que "las relaciones internacionales de México se han ampliado considerablemente en los últimos años y debido a ello, las actividades de la Secretaría han tenido que incrementarse y diversificarse [...] que la creciente complejidad e importancia de dichas relaciones, requiere de cada vez más la elaboración de estudios especiales en diversos campos".⁴³ Esta agregación se dio en enero de 1976, cuando el presidente Echeverría había realizado ya la mayoría de sus viajes y de sus actividades internacionales, que lo llevaron a aspirar a ocupar la Secretaría General de las **Naciones Unidas**. Sin embargo dichas actividades también propiciaron algunos excesos en la política exterior como el voto en la O.N.U. en favor de declarar al sionismo como una forma de racismo, que después obligó al Secretario de Relaciones Exteriores, ante el inicio de una campaña antimexicana organizada por la comunidad judía de los Estados Unidos, a realizar una visita a Israel para enmendar tal situación; y la declaración del Presidente reconociendo los derechos de Guatemala sobre Belice, para después abstenerse de ratificarla ante la presión británica. Tales errores implicaron, en opinión de Mario Ojeda, la pérdida nacional e internacional del prestigio de la nueva política exterior:

"Como consecuencia de ello, a fines de diciembre de ese mismo año [1975] el Secretario de Relaciones exteriores, quien había llegado a ese puesto con escasa experiencia diplomática, renunció a su cargo. Se escogió para sustituirlo a uno de los diplomáticos de carrera de mayor antigüedad y se creó la Subsecretaría de asuntos y estudios internacionales especiales".⁴⁴

La **Secretaría de Educación Pública**, también ubicada en el área diplomática, publicó su reglamento interior en 1973, en el cual se encomendó a su dirección general de relaciones educativas, científicas y culturales "promover e incrementar, de acuerdo con la **SRE** y demás organismos competentes, vínculos con otros países, y organizaciones internacionales"⁴⁵. De igual manera tuvo a su cargo el otorgamiento de becas, créditos o préstamos a nivel internacional, así como hacer estudios corporativos sobre los sistemas educativos en el extranjero y difundir sus

avances.

Por lo que respecta a las Secretarías ubicadas en el área económica, a la **Secretaría del Patrimonio Nacional** le correspondió fungir como cabeza de sector del nuevo **Instituto Nacional de Energía Nuclear**, creado en 1972 y que sustituyó a la Comisión creada en 1955 que dependía directamente del presidente Ruiz Cortines. Las funciones señaladas al Instituto fueron: "vigilar e informar al Ejecutivo Federal sobre el cumplimiento, en el orden interno, de los tratados y acuerdos internacionales en materia de energía nuclear, promover el intercambio nacional e internacional, para favorecer la investigación científica y tecnológica en materia nuclear, fomentar la celebración de conferencias, reuniones y congresos con los mismos propósitos".⁴⁶ De acuerdo a esas funciones, y comparándolas con lo encomendado anteriormente a la Comisión en 1955, se observa ahora un enfoque más científico, que sustituyó a las funciones, de corte bélico, dadas en la época de la guerra fría. Ese nuevo perfil motivó sectorizarlo bajo una Dependencia del área económica.

La **Secretaría de la Presidencia** publicó el 11 de julio de 1973 su reglamento interno, a través del cual encomienda a su Dirección de información "procesar la información periodística así como la de radio y televisión nacional e internacional destinada al Presidente de la República; llevar a cabo estudios acerca de la opinión pública, sobre todo la expresada a través de los diferentes medios de información nacional e internacional; mantener relaciones con los medios de difusión nacionales e internacionales, y organismos respectivos de los sectores público y privado".⁴⁷

También en el área económica la **Secretaría de Obras Públicas** publicó su reglamento en agosto de 1973, donde se encomendó a la Dirección general de carreteras federales "proyectar, construir y reconstruir las carreteras y puentes federales, incluso los internacionales". Asimismo a la Dirección general de relaciones y difusión le correspondió "proporcionar atención y orientación, con relación a las actividades de la Secretaría, al público en general y a los visitantes internacionales".⁴⁸

El reglamento interior de la **Secretaría de Recursos Hidráulicos**, encargó en 1973 a su Dirección general de obras de riego "realizar las gestiones necesarias ante las instituciones nacionales e internacionales que proporcionen los financiamientos para la ejecución de los programas de obras".⁴⁹ Esto fue así debido a que para aquel entonces la SRH era una de las pocas Dependencias que no contaba con una Dirección de asuntos internacionales o de relaciones públicas.

Un ejemplo de esta nueva tendencia, entre las Secretarías de Estado, de contar con una Dirección especializada en cuestiones internacionales es la **Secretaría**

de Salubridad y Asistencia que en su reglamento interior, publicado en agosto de 1973, encomendó a su Dirección de asuntos internacionales "estudiar, tramitar y proponer, en coordinación con la SRE cuando así proceda, formas de ejecución de los acuerdos celebrados por el gobierno de México con organismos internacionales en materia de salubridad, especialmente en los siguientes aspectos:

- Becas y bolsas para viajeros
- Celebración de congresos, asambleas, convenciones, cursos, seminarios, exposiciones y similares
- Formulación de proyectos de convenios para la realización de programas sanitarios
- Trámite de quejas de extranjeros relacionadas con el tratamiento a que fueron sujetos como consecuencia de certificados de vacunación
- Atención y trámite del pago de cuotas del gobierno federal a organismos internacionales
- Solicitud de colaboración a organismos extranjeros"⁵⁰

El **Departamento de Turismo** también publicó su reglamento interior en agosto de 1973 y en éste se encomendaron las funciones internacionales básicamente a la Dirección general de promoción y fomento, que debió "divulgar tanto en el país como en el extranjero, la existencia de los recursos y servicios turísticos nacionales; fomentar la organización de convenciones, congresos, exposiciones y eventos similares".⁵¹ Asimismo, la antigua Dirección de delegaciones en el extranjero desapareció y sus funciones las retoma promoción y fomento. Este Departamento se elevará a rango de Secretaría a través de una modificación a la **Ley de Secretarías** dada en diciembre de 1974.⁵²

La **Secretaría de Agricultura y Ganadería** también incorporó a su estructura una Dirección general de asuntos internacionales a la cual se encargó "actuar como enlace entre esta Secretaría y las demás dependencias del Ejecutivo Federal, para tratar con los gobiernos extranjeros y organismos e instituciones internacionales, los asuntos referentes a las ramas de su competencia; representar a la Secretaría ante organismos internacionales, congresos, reuniones, grupos de trabajo; gestionar ante los diferentes organismos internacionales y gobiernos extranjeros, la asistencia técnica de especialistas en el ámbito agropecuario y forestal; intervenir en el trámite para que la Secretaría proporcione asistencia técnica agropecuaria y forestal a otros países; tramitar las becas que soliciten nacionales y extranjeros".⁵³

Por su parte la **Secretaría de Industria y Comercio** incorporó en su estructura orgánica a la Dirección de asuntos económicos internacionales, a la cual correspondió:

"La participación de la Secretaría en los distintos actos internacionales de

carácter económico y opinar respecto a la celebración de convenios comerciales bilaterales o acuerdos de cooperación científica o tecnológica con otros países; la celebración de acuerdos entre empresas nacionales o extranjeras tendientes al incremento de la exportación de productos nacionales, la participación en las comisiones mixtas que tengan por objeto ampliar y mejorar las relaciones económicas de México con otros países; la fijación de los criterios para lograr los mejores resultados de los compromisos adquiridos por México en las transacciones económicas de carácter internacional y las directrices para las delegaciones nacionales que asistan a reuniones internacionales; el análisis de los tratados internacionales y las resoluciones de los Foros internacionales en materia económica, así como evaluar y difundir sus resultados, la fusión para conocimiento de los exportadores mexicanos de las distintas barreras arancelarias que impongan otros países y las medidas restrictivas a que se encuentren sujetos los productos nacionales".⁵⁴

Además, en materia pesquera (no existía aún una Dependencia encargada de los asuntos pesqueros) **SIC** tenía a su cargo la organización y capacitación de organizaciones pesqueras, a través de la Dirección general de capacitación y fomento cooperativo pesquero. La Dirección general de comercio ejercía el control del comercio exterior, y la Dirección general de inversiones extranjeras controlaba éstas.⁵⁵ Por último en el área económica, la **Secretaría de Comunicaciones y Transportes** encomendó, a través de su reglamento interno, a la Dirección general de aeronáutica civil:

"Controlar los servicios públicos de transporte aéreo nacional e internacional; dictaminar sobre la aplicabilidad y observancia de las normas y métodos recomendados sobre la materia aeronáutica, por los organismos internacionales competentes; proponer a la persona que deba ocupar el cargo de representante de México ante el Congreso de la organización aviación civil internacional y al candidato al cargo de miembro de la Comisión de aeronavegación de la misma organización". Asimismo, a su Dirección general técnica de radiodifusión "participar en congresos y convenios internacionales de orden técnico en materia de radiodifusión". A la Dirección general de producción de radiodifusión "intercambiar material grabado o películas con instituciones o personas del país o del extranjero". A la Dirección general de investigación y desarrollo de radiodifusión "atender la gestión preparatoria para los intercambios y promociones con organismos oficiales similares de otros países en el aspecto de radiodifusión, en lo que se refiere a ejecución de tratados, convenios y acuerdos de orden internacional".⁵⁶

En el área de seguridad nacional, la **Secretaría de Marina** incluyó una Dirección general de marina mercante cuya principal función es su organización y fomento,

con objeto de "asegurar el transporte marítimo necesario para los tráficos de cabotaje y altura".⁵⁷

Por su parte, la **Secretaría de Gobernación** en su reglamento interior, publicado en agosto de 1973, encargó a la Dirección general de gobierno "la expropiación por utilidad pública; aplicar las disposiciones sobre cultos religiosos y disciplina externa". A la Dirección general de población "controlar la internación y estancia de extranjeros; aplicar el artículo 33; proporcionar los informes que le solicite la **SRE** para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana". A la Dirección general de cinematografía "intervenir en los eventos cinematográficos y de televisión nacionales e internacionales organizados o realizados en territorio nacional; fomentar el intercambio internacional con organismos cinematográficos y de televisión". A la Dirección federal de seguridad "proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país".⁵⁸

La **Secretaría de la Defensa Nacional**, en su reglamento del 20 de mayo de 1974, encomendó al Estado Mayor de la Defensa Nacional "materializar el enlace con las fuerzas armadas de otros países y canalizar las buenas relaciones con el personal militar extranjero acreditado en el país".⁵⁹ Por último, en diciembre de 1974, la **Ley de la Procuraduría General de la República** encomendó al Procurador "intervenir en los casos de extradición, conforme a la Ley y a los tratados internacionales".⁶⁰ Esto fue así debido a que la Procuraduría no estaba contemplada en la **Ley Orgánica de Secretarías y Dependencias de Estado** de 1958.

Durante el sexenio echeverrista se llevaron a cabo numerosas misiones internacionales por parte de funcionarios de la administración pública central. A éstas asistieron un representante de la **SRE** y otro de la Secretaría más relacionada con el asunto a tratar, como cabezas de la delegación. Sin embargo en algunos casos, sobre todo en los que se trató el establecimiento de un convenio comercial o financiero, fue común la sola presencia de un representante de la **SIC**, la **SHCP**, o la **SEPANAL**. Como ejemplo del primer caso Fernando Castro y Castro, en aquel entonces director en jefe en la **SRE**, menciona que a la Reunión de la Comisión internacional de estupefacientes, realizada en Ginebra, Suiza en 1976, asistió como delegado alterno acompañando a Pedro Ojeda Paullada, Procurador General de la República.⁶¹ Con anterioridad, en otra de esas reuniones, de las cuales se celebraron varias en los primeros años de la década de los años setenta, Castro y Castro había afirmado ante el pleno de los asistentes "esta labor [la lucha contra los estupefacientes] la coordina la **Procuraduría General de la República** que cuenta con el apoyo de Dependencias federales, estatales y municipales para erradicar este malestar social".⁶²

También Castro y Castro estaba a cargo en la **SRE** de los asuntos pesqueros, por lo cual asistió en diciembre de 1973 a Washington, D.C., a la Reunión internacional de pesca, donde México defendió su postura de establecer una zona exclusiva de 200 millas para explotación económica. El jefe de la delegación mexicana fue el Subsecretario de Pesca de la **SIC**.⁶³ También Fernando Castro asistió, al acompañar a Julio Hirschfel Almada, secretario de Turismo e importante industrial, a la reunión de la **Organización Mundial de Turismo**, en Madrid, España, en 1975, donde México le disputó la sede permanente de este organismo a la capital española, que finalmente fue ganada por esta última.⁶⁴ De igual manera, con el cargo de Delegado alterno, acompañó a Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación, a la Conferencia Mundial de población, realizada en Bucarest, Rumania, en agosto de 1974.⁶⁵

Por su parte, Ramón Medina Luna, menciona que tanto Octaviano Campos Salas, secretario de Industria y Comercio de Díaz Ordaz, como Carlos Torres Manzo, titular de esa misma Dependencia con Echeverría, llevaron adelante diversas negociaciones con los países de Centroamérica, para analizar la posibilidad de un mayor apoyo por parte de México.⁶⁶

La relación México-Cuba también motivó la intervención de distintos Secretarios; por ello Mario Ojeda comenta que al final del gobierno de Díaz Ordaz las relaciones entre ambos países habían llegado a su punto más bajo, debido a los frecuentes secuestros de aviones comerciales mexicanos y que fueron desviados hacia La Habana. Por ello los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Transportes iniciaron los trámites para cancelar el convenio de vuelos entre los dos países. Sin embargo, con el gobierno de Luis Echeverría las relaciones nuevamente mejoraron, se renovó el convenio de vuelos e, incluso, los directores del **Banco Nacional de Comercio Exterior** y de la **CONASUPO** viajaron a La Habana "para suscribir un convenio de corresponsalía financiera".⁶⁷ Ojeda también señala que en 1973, el Secretario del Patrimonio nacional visitó Cuba con el objeto de "estudiar y tratar de resolver" los problemas que obstaculizan un mayor comercio cubano-mexicano".⁶⁸ Cabe mencionar que esa fue la primera visita de un funcionario mexicano del más alto nivel desde 1959.

De igual manera, las buenas relaciones sostenidas con el gobierno de Salvador Allende en Chile, llevaron a que Horacio Flores de la Peña, secretario del Patrimonio Nacional, viajara a Santiago para negociar tratados y hasta un crédito de 70 millones de dólares por parte de México hacia ese país.⁶⁹ Asimismo, en el XIV Período de sesiones de la **CEPAL**, Eliseo Mendoza Berrueto, subsecretario de Industria y Comercio presidió la delegación mexicana.⁷⁰

El presidente Luis Echeverría realizó un total de 13 giras internacionales, durante las cuales visitó 37 países y habló en el seno de los principales organismos

internacionales. Además el número de naciones con las cuales se establecieron negociaciones comerciales aumentó si se toma en cuenta las visitas realizadas por diversos Jefes de gobierno de otros países. Entre las principales acciones internacionales llevadas a cabo por Echeverría destacan su apoyo abierto al gobierno socialista de Salvador Allende en Chile, (que tras el golpe de Estado de Augusto Pinochet, motivó la llegada a México de alrededor de 100 mil refugiados provenientes de ese país); la presentación y aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (12 de diciembre de 1974); la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); y el establecimiento de una zona económica marítima exclusiva de 200 millas.

Al final del sexenio echeverrista fue evidente que la economía y política interna y externa del país habían cambiado. En el primer aspecto, el modelo de desarrollo estabilizador había pasado a formar parte de la historia económica de México, pues el déficit en la balanza comercial (propiciado por el crecimiento de las importaciones y la caída de las exportaciones), la creciente deuda externa, así como las medidas proteccionistas de la economía (norteamericana que afectaron a todo el mundo capitalista), llevaron al gobierno de Echeverría a buscar un nuevo modelo económico, en el cual la diversificación de mercados para las exportaciones mexicanas sería la clave. Sin embargo, esta nueva política no tuvo el éxito esperado y fue incapaz de detener la espiral inflacionaria que, en agosto de 1976, llevó a la primera devaluación del peso desde 1954.

En relación a la política interna adoptada por Echeverría, ésta significó un giro completo a la seguida por el régimen de su antecesor. Ante la demanda de espacios de manifestación planteada por diversos sectores de la sociedad, el Presidente respondió con una mayor libertad de prensa y de expresión que favoreció principalmente a los núcleos intelectuales del país.⁷¹ Esta libertad de prensa (la cual tuvo sus límites como lo demuestra la salida de Julio Scherer del periódico *Excélsior*) fue también aprovechada por el sector empresarial para plantear su inconformidad con la política populista de Echeverría. Asimismo, en el último año de su gobierno, y ante la noticia publicada por la prensa norteamericana de una posible caída del valor del peso, la iniciativa privada mexicana se apresuró a poner a salvo su capital, lo cual debilitó aún más rápidamente la moneda.

En cuanto a la nueva política exterior adoptada durante este período de gobierno, difícilmente puede ser catalogada de exitosa, pues los objetivos que originalmente se marcó estuvieron lejos de alcanzarse: la mayor actividad en Foros y organismos internacionales, así como en las relaciones multilaterales para ampliar los mercados económicos tuvieron resultados modestos; las declaraciones en relación al sionismo, y sobre los derechos de Guatemala sobre Belice, provocaron una pérdida de prestigio el exterior; la política externa de corte liberal logró

acercar a algunos grupos que se habían apartado del sistema, pero provocó el recelo de los grupos empresariales, siempre celosos de cualquier indicio de mejoras sociales que puedan afectar sus intereses.

A partir de tales circunstancias se llevó a cabo la sucesión presidencial en 1975, donde los Secretarios de Gobernación (Mario Moya Palencia), de la Presidencia (Hugo Cervantes del Río) y de Hacienda y Crédito Público (José López Portillo) se perfilaron como los finalistas para obtener la candidatura del Partido Revolucionario Institucional. Así, y aunque Moya Palencia pareció contar con las mayores posibilidades para ser postulado, la decisión final recayó en José López Portillo. Este accedió al Poder Ejecutivo el 1 de diciembre de 1976, y las transformaciones que impulsó durante su gobierno comenzaron con la promulgación de una nueva Ley de Secretarías que modificaría a fondo a la Ley de 1958.

NOTAS

1. Olga Pellicer de Brody y Esteban L. Mancilla. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana:23), 1978, pp. 233-235.
2. Juan José Rodríguez Prats. Adolfo Ruiz Cortines. México: Gobierno del estado de Veracruz-Llave, 1990, p. 164.
3. Diario Oficial de la Federación. 24 de diciembre de 1958, pp. 1-11.
4. Ibid.
5. Olga Pellicer de Brody. op. cit., p. 283.
6. Diario Oficial de la Federación. 31 de marzo de 1959. p. 2.
7. Olga Pellicer de Brody. op. cit., p. 283.
8. Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna. El afianzamiento de la estabilidad política. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana:22), 1978, p. 84.
9. Diario Oficial de la Federación. 24 de diciembre de 1958. p. 7.
10. Ibid.
11. Diario Oficial de la Federación. 30 de julio de 1964. p. 31.
12. Fernando Castro y Castro. 40 años de actuación pública. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1987, p. 72.
13. Diario Oficial de la Federación. 16 de diciembre de 1961. p. 4.
14. Diario Oficial de la Federación. 22 de enero de 1963. p. 5.
15. Diario Oficial de la Federación. 17 de noviembre de 1964. p. 2.
16. Diario Oficial de la Federación. 19 de noviembre de 1964. p. 31.
17. Olga Pellicer de Brody y Esteban L. Mancilla. op. cit., p. 84.
18. Enciclopedia de México. SEP: Edición especial, 1987, Tomo VIII, p. 4796.
19. Ibid., p. 4797.

20. José Luis Reyna." Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976", en Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. México: Siglo XXI, 1985, p. 111.
21. Ibid.
22. Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México: Porrúa, 1985, p. 82.
23. Diario Oficial de la Federación. 16 de diciembre de 1965. p. 11.
24. Mario Ojeda. Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México (Colección Centro de Estudios Internacionales: XVII),p. 114.
25. Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1966. p. 12.
26. Diario Oficial de la Federación. 4 de agosto de 1966. p. 9.
27. Mario Ojeda. op. cit., p. 157.
28. Lázaro Cárdenas. Obras I-Apuntes 1957-1966. México: U.N.A.M., 1973, p. 155.
29. Mario Ojeda. op. cit., p. 83.
30. Lázaro Cárdenas. Obras I-Apuntes 1967-1970. México: U.N.A.M., 1974, pp. 62-63.
31. Mario Ojeda. op. cit., p. 154.
32. Fernando Castro y Castro. op. cit., pp. 100-102.
33. Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1966. p. 9.
34. Mario Ojeda. op. cit., p. 60.
35. Ibid., pp. 73-75.
36. Ibid., p. 94.
37. Mario Ojeda. op. cit., p. 140
38. Ricardo Valero."La política exterior de México:el proyecto de Echeverría", en Lecturas de política exterior mexicana. México: El Colegio de México, 1979, p. 87
39. Ibid.
40. Mario Ojeda apunta en su libro ya citado que, en los primeros meses de su gobierno, Luis Echeverría declaró a la prensa que no pensaba viajar al extranjero en los primeros años; y asimismo se declaró personas no gratas a diversos funcionarios del personal de la embajada de la Unión Soviética en México.

41. Alejandro Carrillo Castro. Evaluación de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). México: Porrúa, 1985, p. 36.
42. Diario Oficial de la Federación. 5 de abril de 1973. p. 15.
43. Diario Oficial de la Federación. 12 de enero de 1976. p. 4.
44. Mario Ojeda. op. cit., p. 201.
45. Diario Oficial de la Federación. 30 de agosto de 1973. p. 10.
46. Diario Oficial de la Federación. 12 de enero de 1972. p. 12.
47. Diario Oficial de la Federación. 11 de julio de 1973. p. 40.
48. Diario Oficial de la Federación. 21 de agosto de 1973. pp. 12 y 17.
49. Diario Oficial de la Federación. 9 de agosto de 1973. p. 17.
50. Diario Oficial de la Federación. 10 de agosto de 1973. p. 26.
51. Diario Oficial de la Federación. 8 de agosto de 1973. p. 23.
52. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1974. p. 9.
53. Diario Oficial de la Federación. 13 de agosto de 1973. p. 9.
54. Diario Oficial de la Federación. 17 de agosto de 1973. p. 7.
55. Ibid.
56. Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo de 1975. pp. 14 y 17.
57. Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 1972. p. 3.
58. Diario Oficial de la Federación. 16 de agosto de 1973. p.6.
59. Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo de 1974. p. 4.
60. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1974. p. 3.
61. Fernando Castro y Castro. op. cit., p. 148.
62. Ibid., p. 134.
63. Ibid., p. 159.

64. Ibid., p. 160.

65. Ibid.

66. Ramón Medina Luna. "Proyección de México sobre Centroamérica", en México y América Latina: la nueva política exterior. México, El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales: XI), 1974, pp. 11-46.

67. Mario Ojeda. "Las relaciones de México con el gobierno revolucionario cubano", en México y América Latina: la nueva política exterior. México, El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales: XI), 1974, pp. 49-81.

68. Ibid., p. 78.

69. Carlos Arriola, "El acercamiento mexicano-chileno", en México y América latina: la nueva política exterior. México, El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales: XI), 1974, p. 104.

70. Wolfgang König, "México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", en México y América Latina: la nueva política exterior. México, p. 137.

71. José Luis Reyna. "Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976", en Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. México: Siglo XXI, 1985, p.p. 101-118.

Capítulo IV: La época actual.

Una nueva **Ley de Secretarías** fue publicada el 29 de diciembre de 1976, y en la exposición de motivos se explicó su implementación en razón de las profundas transformaciones experimentadas por el país desde 1958 (fecha de expedición de la última Ley) y la voluntad del nuevo gobierno de adecuar la estructura de la administración pública a las necesidades de la década de los años setenta. Sin embargo, más que buscar una transformación radical del aparato administrativo, el objetivo planteado fue simplificar estructuras y especificar responsabilidades.¹

La Ley es indudablemente una muestra y un producto de los avances que en materia de modernización y profesionalización del aparato burocrático, se venían dando desde la creación en 1965 de la Comisión de Administración Pública, dependiente de la **Secretaría de la Presidencia**. Su contenido por primera vez se divide en dos grandes rubros: el de la administración central, y el de la paraestatal. De ambas ofrece una definición de sus características y de qué organismos quedan comprendidos en ellas.

En este punto es necesario hacer una reflexión sobre el desarrollo alcanzado por el sector paraestatal. Los organismos que lo componen (**PEMEX, CFE, Ferronales**, y otros) surgieron paralelamente al aumento de la participación del Estado en el proceso productivo nacional. Su número e importancia, comparado con el del sector central de la administración, fue pequeño hasta mediados de la década de los años treinta, cuando se dio una reproducción acelerada (como se vio en el segundo capítulo del trabajo), durante la administración del presidente Cárdenas. Desde entonces su número aumentó significativamente; no obstante, este crecimiento sólo fue acompañado de esporádicos intentos de organizar y regular su funcionamiento.² En 1976 el esfuerzo por organizar su funcionamiento fue motivado por el reconocimiento de la importancia de este sector, tal y como lo demostró la exposición de motivos al señalar que "en nuestros días, más de la mitad del presupuesto de egresos de la federación se canaliza a través de este tipo de entidades".³

Por otra parte, en el sector central la **Ley de 1976** incluyó a 18 Dependencias, entre las que destacó la creación de un Departamento especializado en asuntos pesqueros; la transferencia del fomento industrial a la antigua **SEPANAL** que, por ello, cambió su denominación a **Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN)**; la antes **Secretaría de Industria y Comercio**, sólo queda a cargo de esta última rama denominándose **Secretaría de Comercio (SECOM)**; la **Secretaría de Obras** agregó a sus funciones la planeación de los asentamientos humanos, por lo cual se transformó en **Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas**; la Secretaría encargada hasta ese entonces de los asuntos ganaderos y agrícolas se fusionó con la Dependencia encargada de los recursos

hidráulicos, y se denominó ahora **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**.⁴

La creación de la **Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)** debe ser mencionada especialmente, pues significó la culminación del proceso iniciado décadas atrás y que buscó encomendar la recepción de los ingresos públicos, por un lado, y la distribución de los mismos, por el otro, a dos Dependencias distintas. Hasta 1976 la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)** estuvo a cargo de ambas tareas; con la nueva Secretaría, la segunda tarea pasará a formar parte de sus funciones. Fernando Serrano Migallón menciona que "la más importante modificación a la estructura y funcionamiento gubernamental fue promovida en 1976, y consistió en la **SPP**, junto con la sustitución del presupuesto tradicional por el presupuesto por programas".⁵ Este cambio llevó también a la desaparición de la **Secretaría de la Presidencia**, cuyas funciones de planeación pasaron a la **SPP**, y las tareas de relaciones públicas, despacho de los acuerdos, y servicios de información para el Ejecutivo, los realiza desde entonces una oficina a nivel "staff" dependiente directamente del Presidente.

La elaboración de la nueva **Ley orgánica de la administración pública** respondió al seguimiento de una de las tres reformas planteadas por López Portillo al inicio de su gobierno: a) reforma administrativa, b) reforma política, c) reforma fiscal. Estas serían, desde su punto de vista, la base para superar los problemas heredados por el nuevo gobierno: una fuerte crisis económica provocada por el agotamiento del modelo de crecimiento económico adoptado hasta principios de la década de los años setenta, y el fracaso de las medidas echeverristas para modificarlo; y la falta de confianza de los sector empresarial en la política gubernamental derivada de los excesos en la retórica populista de la administración anterior. Asimismo, la estrategia económica anunciada durante el primer año de su gobierno, y que estuvo encaminada a reactivar al aparato productivo nacional, marcó tres etapas a desarrollar:⁶

1. Dos primeros años de recuperación económica basada en el control de la inflación, el equilibrio de la balanza comercial y la reducción de la deuda externa.
2. Los dos años siguientes de consolidación basados en una mayor oferta laboral y el incremento de los salarios.
3. Dos años finales de crecimiento acelerado.

En cuanto a su propuesta de una reforma política, esta fue motivada por el grave golpe dado a la legitimidad del sistema, cuando no se presentó candidato alguno de la oposición en las elecciones de 1976: El Partido Acción Nacional tuvo diferencias internas que le impidieron postular a alguno de sus miembros, y los

otros Partidos oficialmente reconocidos (Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana) se sumaron a la candidatura del Revolucionario Institucional. Sin embargo la razón principal para la falta de candidatos opositores se encuentra en la larga cadena de triunfos que el partido oficial había acumulado desde finales de la década de los años veinte, y que desalentaban todo intento de competencia real. El Partido Comunista si presentó candidato pero esta organización política no tenía registro oficial.

La reforma política tuvo como impulsor a Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación y uno de los principales ideólogos del PRI, y derivó en la modificación de 17 artículos de la Constitución para que los Partidos políticos adquirieran el rango de entidades de interés público; se les garantizó el uso permanente de los medios masivos de comunicación; se estableció el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional en la Cámara de diputados y se elevó a 400 el número de sus integrantes.

Por lo que respecta a la política exterior seguida por el gobierno de López Portillo ésta fue definida propiamente al convertirse México en un importante país petrolero, tras comprobarse, entre 1976 y 1980, reservas por 60 126 millones de barriles (74% de crudo y líquidos del gas y 25.4% de gas natural).⁷ De tal manera se juzgó que el país debería apartarse del tercermundismo y adoptar una estrategia acorde a su nuevo carácter de "potencia media". Rosario Green señala que, durante su primer año, el gobierno se concentró en buscar salidas para la crisis económica heredada. La riqueza petrolera recién descubierta así como el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, llevaron a adoptar una estrategia de crecimiento donde "las inversiones en la industria petrolera, los requerimientos de la misma, y las divisas adquiridas por concepto de exportaciones de crudo y gas, dan el tono a la actividad económica del país".⁸

La política exterior que se derivó de ese nuevo papel como potencia petrolera, fue definida por López Portillo, dentro del documento del Plan Global de Desarrollo de la manera siguiente: "está dirigida a preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia frente al exterior, practicar la solidaridad internacional, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos y permita el desenvolvimiento de todos los pueblos en la misma soberanía, igualdad, seguridad, justicia internacionales, que deseamos para nosotros".⁹

Además de considerar al país como una potencia media, se evitó integrarlo en alguno de los bloques políticos existentes, y se buscó la defensa de los intereses comerciales y políticos de México, a través de negociaciones bilaterales. Por ello, después de muchas especulaciones y declaraciones, finalmente se declinó formar parte tanto de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Sobre ello, López

Portillo declaró "no se recogen los elementos plenamente necesarios de protección e impulso que requiere la flexibilidad de nuestro desarrollo económico conforme el Plan Global [...] preferimos avanzar en la concepción de un nuevo orden económico más justo, aunque tengamos que acudir, fuera del GATT a las negociaciones bilaterales, como hasta ahora lo hemos hecho".¹⁰ Asimismo, la nueva "potencia media" identificó a Centroamérica como su área natural de influencia, lo cual motivó, entre otros factores, que el gobierno mexicano apoyara abiertamente la lucha del Frente Sandinista de Liberación Nacional, que culminaría con la caída del gobierno de Anastasio Somoza Debayle.

A partir de esa política exterior las relaciones diplomáticas e internacionales del Poder Ejecutivo se dieron a través de los Organismos y Dependencias tanto del sector central como del paraestatal, pues empresas como **PEMEX** tuvieron un papel protagónico. De acuerdo al objetivo del presente trabajo, se procederá a analizar la estructura implementada por las Secretarías y Departamentos, que conformaron la administración centralizada, para desarrollar las actividades internacionales propias de su área de especialización. Para ello, se estudiarán los reglamentos interiores de cada una de ellas, los cuales fueron publicados a lo largo del sexenio Lópezportillista en diferentes ocasiones. Esto fue así debido a que la reforma administrativa impulsada por el Presidente pretendió una real modernización de la estructura de las Secretarías, proceso que requirió revisar en varias ocasiones los diversos reglamentos elaborados por cada Dependencia.

En el área diplomática, la **Secretaría de Relaciones Exteriores** publicó su reglamento interior el 23 de septiembre de 1977. Los cambios principales en relación al existente durante la administración echeverrista fueron la creación de una oficina a nivel "staff" llamada Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y el surgimiento de otras Unidades Administrativas. El secretario del Ramo fue Santiago Roel.

- Secretario
- Subsecretario A
- Subsecretario B
- Subsecretario C
- Oficial Mayor
- Consultor jurídico
- Coordinador ejecutivo de cooperación internacional para el desarrollo
- Director en jefe de asuntos políticos
- Director en jefe de organismos internacionales
- Director en jefe de relaciones económicas internacionales
- Director en jefe de cooperación internacional
- Director en jefe de relaciones culturales y publicaciones
- Director en jefe de asuntos especiales
- Director en jefe de planeación y asuntos técnicos
- Director general de asuntos diplomáticos
- Director general de asuntos consulares

- Director general de organismos internacionales
- Director general del servicio exterior
- Director general de límites y ríos internacionales
- Director general de relaciones culturales
- Director general de cooperación técnica internacional
- Director general de relaciones económicas internacionales
- Director general de energéticos
- Director general de asuntos jurídicos
- Director general del protocolo
- Director general de administración
- Director general de archivo, biblioteca y publicaciones
- Director general de relaciones públicas y prensa
- Instituto Matías Romero
- Comisión interna de administración
- Unidad de servicios sociales
- Unidad de organización y métodos
- Unidad de informática
- Unidad de conferencias
- Delegaciones de la Secretaría en el interior del país

Este reglamento sólo estuvo vigente durante cinco meses, pues el 18 de abril de 1978 se publicó otro que agregó una cuarta Subsecretaría denominada "D", suprimió la Coordinación ejecutiva a nivel "staff", creó la Dirección en jefe de administración, y elevó a Dirección general a la anterior Unidad de organización y métodos. La SRE tuvo cambio de titular en 1979, al ocupar el cargo Jorge Castañeda, ello también derivó en un nuevo reglamento que se publicó el 17 de octubre de 1979. En el cuadro siguiente se observan las modificaciones sustanciales que implicó en la estructura de la Secretaría:

- Secretario
- Subsecretario de relaciones exteriores
- Subsecretario de asuntos multilaterales
- Subsecretario de asuntos culturales
- Subsecretario de asuntos económicos
- Oficial Mayor
- Director en jefe de asuntos bilaterales
- Director en jefe de asuntos multilaterales
- Director en jefe de asuntos económicos
- Dirección general regional de América del norte
- Dirección general regional de América Latina y el Caribe
- Dirección general regional de Europa occidental
- Dirección general regional de Europa oriental y de la U.R.S.S.
- Dirección general regional de Africa, Asia y Oceanía
- Dirección general de tratados
- Dirección general de asuntos consulares
- Dirección general del servicio exterior
- Dirección general de asuntos jurídicos
- Dirección general de límites y ríos internacionales
- Dirección general de Naciones Unidas
- Dirección general de organismos especializados de la O.N.U.

- Dirección general de conferencias y organismos autónomos
- Dirección general de archivo, biblioteca y publicaciones
- Dirección general de asuntos culturales
- Dirección general de relaciones económicas bilaterales
- Dirección general de relaciones económicas multilaterales
- Dirección general de cooperación técnica internacional
- Dirección general de programación, organización e informática
- Dirección general de administración
- Dirección general del protocolo
- Dirección general de información y difusión
- Unidad de consultoría jurídica
- Instituto Matías Romero
- Unidad de control y evaluación
- Unidad de servicios sociales
- Unidad de conferencias y eventos especiales
- Delegaciones de la Secretaría en el interior del país
- Delegaciones urbanas en el D.F.
- Comisión interna de administración y programación

Esta nueva estructura estaría vigente sólo un año, pues el 26 de noviembre de 1980 se publicó otro reglamento interior (el cuarto en el sexenio) que suprimió las direcciones generales regionales, y creó la Dirección general de protección. De acuerdo al número y denominación de las direcciones generales que forman parte de la **SRE**, se aprecia su intervención en ramas muy diversas, que incluyen aspectos económicos, de cooperación técnica, de límites territoriales, los cuales son parte de las relaciones internacionales de cualquier país moderno, y también conserva las tareas tradicionales de la diplomacia, como el control del servicio exterior, el funcionamiento de los consulados y embajadas, y todo lo relativo al protocolo. Por lo anterior, y con objeto de conocer hasta qué punto otras Dependencias ejercían actividades internacionales (y si existía coordinación con **SRE**), se analizarán a continuación la estructura de las Entidades administrativas que, en su reglamento interior, incluían oficinas que al ejercer sus funciones tenían contacto con el extranjero.

La **Secretaría de Educación Pública**, otra Dependencia que por sus funciones y para fines de la investigación, se ubica en el área diplomática, publicó su reglamento interior el 20 de enero de 1981. En éste se incluyó una Dirección general de relaciones internacionales (este tipo de oficinas eran ya comunes en las Secretarías que, por su ámbito de competencia, ejercían algún tipo de actividad internacional), para la cual se señalaron las funciones siguientes:

- I. Promover e incrementar las actividades de cooperación e intercambio científico, educativo, cultural, técnico y artístico con otros países y organismos internacionales, estableciendo en los casos que corresponda, coordinación con la **SRE** y otros organismos competentes.
- II. Representar a la Secretaría en el cumplimiento de los compromisos que

se deriven de los convenios de carácter internacional a que se refiere la fracción anterior.

III. Coordinar las actividades que realicen las universidades de la Secretaría para el cumplimiento de convenios internacionales, y supervisar su ejecución.

IV. Auxiliar al Secretario en la coordinación de los organismos de carácter internacional que tengan su sede en el país y realicen funciones en materia educativa y cultural.

V. Desarrollar programas de becas y apoyos recíprocos relacionados con el extranjero.

VI. Propiciar y organizar la participación de la Secretaría y del sector educativo en congresos, reuniones, asambleas y eventos internacionales de carácter científico, educativo, cultural, técnico y artístico.

VII. Estudiar las necesidades culturales de los habitantes de las zonas fronterizas y proponer, en coordinación con las delegaciones generales, las acciones conducentes.

VIII. Promover y difundir la cultura de México en el extranjero, particularmente aquellos programas destinados a los grupos de origen mexicano que residan fuera del país.

IX. Atender a los funcionarios extranjeros que visiten el país en comisión oficial para asuntos de competencia o interés de la Secretaría.¹¹

La **SEP** publicó otro reglamento interior en febrero de 1982, pero las adecuaciones realizadas no impactaron a la Dirección general de asuntos internacionales. En cuanto a las funciones relacionadas anteriormente, el reglamento le estableció a la Dirección la conveniencia de coordinarse con la **SRE** para cumplir sus actividades, las cuales se dirigieron fundamentalmente a tres aspectos: atender la organización o asistir a los eventos internacionales culturales; promover la cultura mexicana (principalmente entre los grupos chicanos), y ser anfitriona de los visitantes al país por motivos culturales.

Por lo que respecta al área económica, aquí se encontraron ubicadas, por sus actividades, la mayor parte de las Secretarías. La primera de ellas, de la cual se describen sus actividades internacionales, es la **Secretaría de Hacienda y crédito Público**. Esta publicó su reglamento interior el 23 de mayo de 1977 y también consideró la existencia de una oficina especializada en cuestiones externas, la cual tuvo rango de Dirección general y se denominó de asuntos

hacendarios internacionales. Sus funciones fueron:

- I. Formular, para aprobación superior, y llevar a cabo la política hacendaria de la Secretaría en materia de relaciones con el exterior, en coordinación con las demás unidades administrativas.
- II. Analizar y evaluar el desarrollo de la situación económica internacional, para apoyar la actividad de las demás unidades administrativas de la Secretaría.
- III. Realizar estudios comparados en materia hacendaria internacional, par contribuir al diseño de la política fiscal y crediticia del país.
- IV. Proporcionar servicio de asesoría e información sobre política hacendaria internacional a las diversas unidades administrativas de la Secretaría y a los organismos del sector financiero paraestatal.
- V. Participar en el diseño de políticas en materia de comercio exterior.
- VI. Coadyuvar en la formulación, para aprobación superior, de una política de turismo.
- VII. Proponer los lineamientos de una política hacendaria en las áreas fronterizas, con especial referencia a la industria, las transacciones y los fenómenos económicos derivados de la migración al exterior, oyendo a la Dirección general de aduanas.
- VIII. Formular, para aprobación superior y, en su caso, llevar a cabo la política hacendaria en materia de inversiones extranjeras, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría.
- IX. Participar en la formulación de una política relacionada con los organismos internacionales y otros sistemas de cooperación económicos internacionales, representando a la Secretaría en las labores vinculadas con la materia, así como promover programas y proyectos para coadyuvar a la captación de recursos técnicos y económicos del exterior, en coordinación con la Dirección general de crédito.
- X. Intervenir, en coordinación con la Dirección general de crédito, en la formulación y evaluación de la política de endeudamiento externo.¹²

En la SHCP existían otras Direcciones que por sus funciones debieron tener contacto directo con organismos internacionales, como es el caso de la Dirección general de crédito público y la de Aduanas. Sin embargo, en el reglamento interior

sólo son explícitas dichas actividades, a través de su coordinación con la Dirección general de asuntos hacendarios internacionales. Entre las actividades encargadas a esta última dirección destacaron las relacionadas con el comercio exterior y el turismo, pues éstas, como se verá más adelante, quedaron dentro del ámbito de otras Dependencias. Cabe destacar que en ningún momento se le especificó la necesidad de coordinarse con la **SRE** para desarrollar sus tareas. Por último, en diciembre de 1979 se publicó otro reglamento interior de la SHCP, el cual otorgó las mismas funciones a la Dirección de asuntos hacendarios internacionales, sólo agregando la de "estudiar y evaluar el comportamiento del sector externo y de la balanza de pagos del país, para examinar sus tendencias y coadyuvar a la formulación de políticas para dicho sector".¹³

Por su parte, la **Secretaría de Comercio** publicó su reglamento el 25 de abril de 1977, en el cual no se especificó una Dirección que estuviera a cargo de las actividades internacionales, sino que éstas fueron ejercidas por diferentes oficinas. Entre ellas figuró la Dirección general de cooperación económica internacional a la cual se encomendó:

- I. Proponer políticas de comercio exterior del país y criterios para la elaboración de planes y programas de fomento del comercio exterior.
- II. Proponer y coordinar las políticas generales de cooperación comercial y económica internacional.
- III. Conducir, conforme a las directrices que se le señalen, la participación del país en:
 - a) las reuniones bilaterales que se celebren sobre la base de acuerdos comerciales o de cooperación económica internacional.
 - b) los acuerdos internacionales de cooperación económica; en especial en las conferencias de la **O.N.U.** sobre comercio y desarrollo y sus órganos, en las reuniones de la **C.E.P.A.L.**, del consejo económico y social de la **O.E.A.**, del programa de cooperación económica entre países en desarrollo y de la conferencia sobre la cooperación económica internacional.
- IV. Elaborar informaciones básicas sobre políticas económicas y acuerdos de organismos internacionales de cooperación económica.

También a la Dirección general de negociaciones comerciales internacionales de la **SECOM**, se le encomendaron las siguientes tareas con el exterior:

- I. Proponer planes y programas de negociaciones comerciales internacionales para fomentar el comercio exterior del país.

II. Programar, ejecutar y coordinar, conforme a las directrices que se le señalen, las negociaciones comerciales del país en los campos relacionados con el comercio internacional; en especial las negociaciones comerciales del Acuerdo general de aranceles y comercio; del Comité de protocolo de negociaciones comerciales entre países en desarrollo; de la **A.L.A.L.C.**; del Acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles y las relativas a convenios que tengan por objeto reglamentar u ordenar el comercio internacional de materias primas y productos específicos.¹⁴

Como es posible apreciar en la descripción anterior, la **SECOM** optó por no crear una Dirección especializada en cuestiones internacionales y, por lo tanto, ejerció sus contactos con el extranjero a través de las Direcciones respectivas. De igual manera, no se mencionó en el reglamento la necesidad de que dichas oficinas se coordinaran con la **SRE** para realizar sus actividades internacionales. Este reglamento se modificó en enero de 1979, pero sin afectar lo establecido para las dos Direcciones anteriores. Sólo se agregó a las tareas de cooperación económica internacional "participar en los acuerdos de cooperación económica con la C.E.E., el Consejo de Ayuda Mutua Económica, el Pacto Andino, y la Comunidad Económica del Caribe".¹⁵

La nueva **Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial**, expidió su reglamento el 27 de abril de 1977, y en la estructura orgánica señalada se incluyó la Dirección general de asuntos internacionales, a la cual se le encomendó:

- I. Atender todas aquellas funciones relacionadas con actos y eventos de carácter internacional, en los que participe la Secretaría.
- II. Analizar convenios de carácter internacional que involucren funciones de la Secretaría.
- III. Colaborar en forma directa con el Secretario del ramo en los actos de negociación y formalización de convenios de coinversión que afecten al sector industrial paraestatal.
- IV. Formular los estudios que se estimen necesarios para evaluar las posibilidades de comercio exterior de productos industriales, coordinándose con los organismos correspondientes del Gobierno Federal.
- V. Auxiliar a las entidades paraestatales en la adquisición de bienes en el exterior, coordinándose con los organismos correspondientes.

Este reglamento se modificó en febrero de 1979, y por lo que respecta a la Dirección general de asuntos internacionales, ésta agregó tareas más específicas de fomento comercial e industrial:¹⁶

- I. Promover proyectos de inversión industrial en aquellos sectores y regiones prioritarios que determine la Secretaría.
- II. Asesorar el establecimiento de inversiones conjuntas a inversionistas nacionales o extranjeros.
- III. Difundir las políticas relativas en materia de inversiones.

La **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, que publicó su reglamento el 18 de julio de 1977, tampoco consideró la existencia de una Dirección especializada en materia exterior. Por ello, sus vínculos con el extranjero se dieron a través de varias Direcciones. A la Dirección general de correos se le encargó proponer la reglamentación para el cumplimiento de los convenios postales internacionales, así como expedir las tarjetas de identificación postal nacional e internacional. A la Dirección general de telecomunicaciones correspondió vigilar el enlace de la red nacional de telecomunicaciones con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos, y con los estatales y extranjeros. También someter a la consideración del Secretario del Ramo las proposiciones de México en las reuniones de carácter internacional. Por su parte, a la Dirección general de aeronáutica civil se le encargó coordinar la prestación de los servicios públicos y privados de transporte aéreo nacional e internacional. Por último, a la Dirección general de marina mercante correspondió organizar y fomentar la marina mercante mexicana.¹⁷

Las funciones mencionadas anteriormente son propias de la modernización alcanzada por las comunicaciones, que estrecharon los nexos entre los países, y que motivaron el establecimiento, de diversos áreas técnicas dentro del aparato burocrático para atenderlas y operarlas. Asimismo se observa que la organización y el fomento de la marina mercante pasaron totalmente a ser ejercidas por la **SCT** y ya no por La **Secretaría de Marina**. En diciembre de 1980, el reglamento anterior se modificó, pero las funciones de las Direcciones antes descritas continuaron vigentes, y sólo se agregó a las tareas de la Dirección general de marina mercante:¹⁸

- I. Intervenir en la negociación de convenios internacionales sobre transporte marítimo, contaminación marina y seguridad de la vida humana en el mar.

Por su parte la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** consideró la existencia de la Dirección general de asuntos internacionales. Las funciones de esta oficina se detallaron en el reglamento publicado el 1 de marzo de 1977:¹⁹

- I. Atender, de acuerdo con la **SRE**, los asuntos internacionales del trabajo.

- II. Promover y fortalecer las relaciones de México con otros países en materia laboral, así como con los organismos internacionales.
- III. Coordinar y atender, de acuerdo con la **SRE**, la participación en conferencias, reuniones y congresos internacionales del trabajo.
- IV. Gestionar el pago de contribuciones de nuestro país a la Organización Mundial del Trabajo (**O.I.T.**).
- V. Vigilar la observancia y aplicación de las normas internacionales del trabajo; e identificar, coordinar y vigilar los proyectos de cooperación técnica multilateral y bilateral.
- VI. Recabar información y documentación en materia laboral a nivel internacional.
- VII. Coordinar su actividad con la de la Dirección general de información y difusión para mantener informadas a las entidades gubernamentales y a las organizaciones de patrones y trabajadores, acerca de las actividades desarrolladas por la **O.I.T.** y sobre los movimientos y corrientes de carácter laboral en el ámbito internacional.

En el listado de funciones anterior se observa que la Dirección tuvo la indicación de coordinarse con la **SRE**. En junio de 1978 el reglamento interior de la **STYPS** se modificó en razón de los cambios experimentados por la Ley federal del trabajo; sin embargo, esas adecuaciones no repercutieron en las funciones de la Dirección de asuntos internacionales.²⁰

La **Secretaría de Turismo**, en su reglamento interior (expedido en marzo de 1977), encomendó a la Dirección general de promoción y fomento:²¹

- I. Realizar y vigilar las promociones en el país y en el extranjero.
- II. Participar en las promociones turísticas que realicen organismos oficiales o del sector privado.

En mayo de 1981 y en junio de 1982 se modificó el reglamento de la **SECTUR**, pues las autoridades en la materia optaron por encargar la labor de promoción internacional al Consejo Nacional de Turismo, órgano donde confluyeron los sectores público y privado. Esta medida se complementó con el apoyo dado a los estados de la República, para que éstos también realizarán actividades promocionales de sus atractivos locales. Por ello a partir de 1981 desaparecieron tanto la Subsecretaría de Promoción y Fomento, como la Dirección general del mismo nombre. En su lugar se creó una Subsecretaría de Planeación. Además

surgió la Coordinación general del sector paraestatal (ubicada entre las Subsecretarías y las Direcciones generales) a la cual se encomendó "Planear, coordinar y evaluar las tareas de fomento, inversión y crédito del sector, a través de las entidades en sus respectivos ámbitos de competencia; en el marco de los planes, normas y disposiciones establecidos por el Ejecutivo Federal".²²

El **Departamento de Pesca** incluyó en su estructura orgánica, de acuerdo a su reglamento publicado en 1977, a la Dirección general de asuntos pesqueros internacionales, la cual tuvo las funciones siguientes:²³

I. Atender, en coordinación con la **SRE**, los asuntos internacionales de pesca.

II. Coordinar, de acuerdo con la **SRE**, la participación en conferencias, reuniones y congresos internacionales de pesca, así como gestionar el pago de aportaciones a las organizaciones internacionales relacionadas con la pesca.

III. En coordinación con las Secretarías de **Marina**, y de **Comunicaciones y Transportes**, vigilar la observancia y aplicación de las normas internacionales pesqueras e identificar, coordinar y vigilar los programas de cooperación técnica pesquera, multilaterales o bilaterales.

IV. Participar en exposiciones y ferias pesqueras en el extranjero y estimular el comercio exterior de productos pesqueros, en coordinación con la **SECOM**.

V. Intervenir en las concesiones, permisos, autorizaciones y contratos que se otorguen o celebren con extranjeros para realizar actividades pesqueras.

VI. Recabar información y documentación en materia pesquera a nivel internacional y turnarla a las unidades administrativas que correspondan, así como mantener informadas a las Dependencias gubernamentales y a los sectores privado y cooperativista acerca de convenios, convenciones, acuerdos, tratados internacionales en materia de pesca.

El reglamento anterior se modificó en dos ocasiones durante el mismo sexenio: en agosto de 1979 y en agosto de 1982 (el 4 de enero de este último año el Departamento se transformó en **Secretaría de Pesca**). No obstante la Dirección general conservó las mismas funciones, las que ejerció coordinándose con la **SRE**, y además agregó las tareas siguientes:²⁴

I. Intervenir, en coordinación con la unidad administrativa correspondiente

y de acuerdo con las autoridades competentes, en lo relativo a sanciones y detención a embarcaciones extranjeras por violación a disposiciones legales.

II. Proponer, de acuerdo con las autoridades competentes, la constitución de empresas mixtas de coinversión pesquera con extranjeros, y, en su caso, orientar a los inversionistas en los trámites correspondientes.

La **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**, creada en 1976, no contó con una Dirección especializada en cuestiones internacionales, pues las actividades realizadas en el exterior se repartieron entre cinco oficinas. Una de estas fue la Dirección general de agricultura a la que correspondió representar a la Secretaría, a nivel nacional e internacional, en los asuntos algodoneros. Por su parte la Dirección general de economía agrícola, estuvo encargada de concurrir, con la representación de la **SARH**, ante organismos internacionales, congresos, y reuniones, cuando se trataron asuntos relacionados con aspectos de orden agropecuario y forestal; así como coordinar y evaluar las actividades de los agregados agrícolas en el exterior. A su vez, la Dirección general de información y relaciones públicas se encargó de establecer y mantener las relaciones con los distintos sectores de la opinión pública nacional e internacional. A la Dirección general de integración y evaluación económica correspondió la obtención de financiamientos internacionales.²⁵ Por último, el reglamento interior de la **SARH** publicado en 1982, encargó a la Dirección general de ganadería el intervenir en la regulación y el control de la importación y exportación de las distintas especies pecuarias, sus productos y subproductos, emitiendo previo acuerdo del Secretario del Ramo, las opiniones y autorizaciones correspondientes, así como recomendar a la **SECOM** el establecimiento de políticas arancelarias para la comercialización internacional. En este segundo reglamento, las otras Direcciones mantuvieron las mismas tareas, y no se menciona la coordinación con la **SRE** para ejercerlas.²⁶

La **Secretaría de Salubridad y Asistencia**, en su reglamento interior del 31 de agosto de 1977, encomendó a la Dirección general de asuntos internacionales:²⁷

I. Proponer y tramitar las formas de ejecución de los acuerdos internacionales en materia de salud celebrados por el Gobierno de México.

II. Participar en el proceso de importación y exportación de estupefacientes en colaboración con la Junta internacional de fiscalización de estupefacientes, a través de la **SRE**.

III. Participar en la obtención de vacunas y estándares biológicos de los organismos internacionales.

IV. Colaborar en la celebración de congresos, asambleas, convenciones,

cursos, seminarios, exposiciones, y otros eventos similares de carácter internacional.

V. Participar en colaboración con las unidades competentes de la Secretaría en los asuntos sanitarios relacionados con deportación de ciudadanos mexicanos enfermos.

VI. Tramitar las quejas de los extranjeros por el trato que se les haya dado como consecuencia de la protección de su salud.

VII. Tramitar becas y viajes de estudio y capacitación en el extranjero y coordinar las visitas de becarios extranjeros cuando existan convenios de cooperación internacional.

En marzo de 1981 se publicó otro reglamento de la **SSA**, donde la Dirección se transformó en Unidad de asuntos internacionales, y conservó las mismas funciones. Cabe agregar que dicho cambio significó una disminución jerárquica.

En cuanto a las Dependencias ubicadas, para fines metodológicos, en el área de seguridad nacional, la **Secretaría de Gobernación** distribuyó, en su reglamento del 6 de julio de 1977, sus tareas internacionales a través cuatro Direcciones generales: A la Dirección general de gobierno le correspondió atender el trámite relacionado con la aplicación del artículo 33 constitucional; intervenir en el ejercicio del derecho de expropiación por causa de utilidad pública (en aquellos casos no encomendados a otras Dependencias). La Dirección general de asuntos migratorios se encargó de tramitar lo relativo a la internación y estancia en el país de extranjeros y la cancelación, cuando fuera necesario, de las calidades migratorias otorgadas; ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior y a las Delegaciones de servicios migratorios; proporcionar los informes que solicite la **SRE** para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana; llevar el registro nacional de extranjeros. Por su parte la Dirección federal de seguridad proporcionó auxilio, cuando fue requerido, a funcionarios extranjeros que visitaron oficialmente el país. Por último, la Dirección general de radio, televisión y cinematografía autorizó las importaciones y las exportaciones de material filmado conforme a los acuerdos establecidos; otorgó la autorización para filmar o grabar producciones cinematográficas extranjeras en territorio nacional; y autorizó la transmisión de programas desarrollados en el extranjero patrocinados por un gobierno extranjero o un organismo internacional.²⁸

Por su parte la **Secretaría de la Defensa Nacional**, en su reglamento publicado el 11 de mayo de 1977, encomendó al Estado Mayor de la Defensa Nacional:²⁹

I. Canalizar el enlace con las fuerzas armadas de otros países y cuidar las

buenas relaciones con el personal militar extranjero acreditado en el país.

Por último, a la Secretaría de Marina, en su reglamento del 10 de mayo de 1977, sólo se le encomienda "el coadyuvar en la promoción y desarrollo de la industria naval en México".³⁰ Al Estado Mayor Naval tampoco se le menciona.

El **Departamento del Distrito Federal** también forma parte de la administración pública central. Sin embargo, por el crecimiento experimentado por la capital del país, sus funciones son en realidad las de otro Poder Local que cuenta con diversos órganos de apoyo en sectores económicos, políticos y sociales. Por lo tanto, no es posible ubicarlo en ninguna de las tres áreas metodológicas. Mas bien se tendrían que distribuir sus órganos en cada una de las tres. Sin embargo, su reglamento interior sólo encomendó actividades internacionales a la Dirección general de turismo:³¹

I. Programar, en coordinación con la **SECTUR**, la actividad turística en el D.F.

II. Coadyuvar con la **SECTUR** para organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar en su caso, espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y en general, toda clase de actos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, tendientes a lograr la atracción turística.

III. Proponer la celebración de convenios con fines de promoción turística, con organismos públicos y privados, con la intervención que en su caso corresponda a la **SECTUR**.

Durante el gobierno del presidente José López Portillo las principales actividades internacionales fueron la participación de México como miembro del Consejo de Seguridad de la O.N.U. durante 1980 y 1981; la propuesta ante la Asamblea general de ese mismo organismo del Plan Mundial de Energéticos y la convocatoria, en 1981, de la reunión cumbre de 22 países en Cancún, Q.R., con objeto buscar la superación de las deficiencias e injusticias del orden económico internacional.

También, en 1977 se cancelaron las relaciones diplomáticas con la República española en el exilio, y se establecieron con el gobierno de la nueva monarquía constitucional encabezada por el rey Juan Carlos I. En mayo de 1979 se rompieron los vínculos diplomáticos con el gobierno de Anastasio Somoza y, al triunfo del movimiento sandinista, se reconoció su legalidad. Asimismo, México y Francia trataron de impulsar una salida negociada al conflicto interno del Salvador. En síntesis, López Portillo recibió a 66 mandatarios extranjeros y visitó 20 países.

Durante los dos últimos años del gobierno de López Portillo el país entró en crisis. El punto clave del derrumbe económico fue la contracción internacional de los precios del petróleo, que impactaron inmediatamente a un México que basó el crecimiento de su economía en los recursos provenientes de la venta del hidrocarburo. Además, el equipo financiero y el Presidente mismo cometieron el error de pensar que la caída del precio del petróleo era un fenómeno momentáneo, y recurrieron a los préstamos del exterior para cubrir la brecha dejada en los ingresos públicos. Sin embargo, para agosto de 1982, la economía llegó a su punto crítico, y el Presidente intentó frenar la fuga de capitales y salvar su figura histórica a través de la nacionalización de la banca en septiembre de ese mismo año. En poco tiempo se observó que no logró ninguno de los dos objetivos.³²

Tal era el panorama económico del país cuando Miguel de la Madrid ocupó el Poder Ejecutivo en diciembre de 1982. Había heredado un país con una enorme deuda externa de alrededor de 80 mil millones de dólares, un modelo económico (basado en la exportación de petróleo) insolvente por el bajo precio de los hidrocarburos, y un profundo malestar de los sectores productivos por las políticas seguidas por el gobierno durante 12 años.³³ Para salir de la crisis, el gobierno de De la Madrid no tenía muchas opciones, pues los créditos externos estaban vedados para un país insolvente (a menos de que se otorgaran para pagar el servicio de la deuda), no se preveía una recuperación, al menos en el corto plazo, de los precios del petróleo, y la iniciativa privada nacional estaba renuente a invertir en el país. Por lo tanto, el camino seguido por el gobierno fue ajustarse al plan de saneamiento propuesto por el Fondo Monetario Internacional, reducir sustancialmente el gasto público (medida que implicó la venta de empresas paraestatales y la desaparición de muchas áreas en el sector central), y buscar la sustitución de las exportaciones petroleras por las de otros productos.

En cuanto a la actividad internacional encomendada a las Dependencias del sector central de la administración pública, después del crecimiento experimentado en la época de bonanza del sexenio anterior, ahora resentirán los efectos de los ajustes realizados en sus estructuras por el gobierno de De la Madrid.

En el área diplomática la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, en su reglamento del 12 de enero de 1984 definió la estructura siguiente:³⁴

- Secretario
- Subsecretario de relaciones exteriores
- Subsecretario de asuntos multilaterales
- Subsecretario de planeación y asuntos culturales
- Subsecretario de asuntos económicos
- Oficial Mayor
- Consultoría jurídica
- Contraloría interna

- Coordinaciones generales
- Dirección general para América del norte
- Dirección general para América latina y el Caribe
- Dirección general para Europa occidental
- Dirección general para Europa oriental y la U.R.S.S.
- Dirección general para Africa, Asia, y Oceanía
- Dirección general del servicio exterior
- Dirección general de protección
- Dirección general de límites y ríos internacionales
- Dirección general pasaportes y servicios consulares
- Dirección general de asuntos jurídicos
- Dirección general para la O.N.U.
- Dirección general para organismos especializados de la O.N.U.
- Dirección general para organismos internacionales
- Dirección general de planeación
- Dirección general de asuntos culturales
- Dirección general de archivo, biblioteca y publicaciones
- Dirección general relaciones económicas bilaterales
- Dirección general de relaciones económicas multilaterales
- Dirección general de cooperación técnica internacional
- Dirección general del protocolo
- Dirección general de comunicación social
- Dirección general de programación, organización y presupuesto
- Dirección general de recursos humanos y servicios sociales
- Dirección general de recursos materiales y servicios generales
- Instituto Matías Romero
- Delegaciones en el D.F. y en los estados
- Comisión interna de administración y programación
- Comisión consultiva del comercio exterior

Desde el primer año del gobierno de De la Madrid se dieron ajustes en las estructuras de las Dependencias públicas. En el caso de la **SRE**, en su organigrama de 1984 ya no aparecen las Direcciones en jefe que eran exclusivas de la Secretaría. Asimismo en agosto de 1985, y después del segundo recorte efectuado en el cuerpo de las Dependencias, cuya magnitud se puede medir al tener en cuenta que desaparecieron Subsecretarías completas, la **SRE** suprimió una de las cuatro con que contaba quedando así.³⁵

- Subsecretaría de Relaciones Exteriores
- Subsecretaría de Asuntos Multilaterales
- Subsecretaría de Cooperación Internacional

También desaparecieron las coordinaciones generales que existían entre las Subsecretarías y las direcciones generales, y el número de éstas últimas se redujo de 24 a 21 al fusionarse protección y servicios consulares, organismos de la O.N.U. y organismos internacionales, y al desaparecer planeación.

Por su parte, la **Secretaría de Educación Pública**, en su reglamento del 9 de agosto de 1985, expedido en razón del recorte de oficinas públicas de ese año,

no afectó la existencia de la Dirección de asuntos internacionales, que continuó con las mismas funciones desarrolladas desde fines del sexenio de López Portillo. Además, en ese año se creó el Consejo Nacional del Deporte, presidido por el Secretario de Educación Pública, e integrado con representantes de los gobiernos de las entidades federativas invitadas por el Consejo, cuatro representantes de organismos sociales, un representante de la Confederación Deportiva Mexicana, y otro del Comité Olímpico Mexicano.³⁶

La **Secretaría de Salud**, en su reglamento del 13 de octubre de 1983, vuelve a elevar a rango de Dirección general a la Unidad de asuntos internacionales. Las funciones que se le señalaron fueron las siguientes:

- I. Ser el conducto de las unidades administrativas de la Secretaría con la **SRE** en materia de asuntos internacionales relacionados con el sector salud.
- II. Coordinar las actividades conducentes, a fin de ejecutar los acuerdos internacionales en materia de salud, e intervenir en la elaboración de los proyectos respectivos.
- III. Suministrar a los organismos internacionales información nacional en materia de salud y coordinar la participación de la Secretaría en los mismos.
- IV. Proporcionar la información suministrada por organismos internacionales, a instituciones públicas y privadas que la requieran.
- V. Apoyar y asesorar a las funciones de la Secretaría en comisiones oficiales al extranjero, así como apoyar en los trámites y atención que requieran los visitantes profesionales extranjeros relacionados con la salud.
- VI. Participar en asuntos sanitarios relacionados con la internación y salida de enfermos del país, cuando sea solicitada.
- VII. Participar en el proceso de importación y exportación de estupefacientes en colaboración con la Junta internacional de fiscalización de estupefacientes, la Dirección general de control de alimentos, bebidas y medicamentos y la gerencia general de biológicos y reactivos.
- VIII. Tramitar becas y viajes de estudios y capacitación fuera del país y coordinar las visitas de becarios, extranjeros, estudiantes y profesionales, cuando existan convenios de cooperación internacional.

Sin embargo, y producto de los recortes de 1985, en agosto de ese año la

Dirección anterior desapareció, y para cumplir con sus funciones se creó una Comisión interna, presidida por el Secretario, e integrada por los Subsecretarios, el Oficial Mayor, el Contralor interno, el Director general de asuntos jurídicos y el coordinador de la misma.³⁷

En el área de desarrollo económico, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, en su reglamento del 26 de agosto de 1983, aumentó las tareas de la Dirección general de asuntos hacendarios internacionales a quien encomendó:

I. Formular, para aprobación superior, y llevar a cabo la política hacendaria de la Secretaría en sus relaciones con el exterior, incluida la relativa a relaciones bilaterales, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la misma.

II. Fungir como órgano técnico para la coordinación del sector financiero internacional en la ejecución de la política hacendaria bilateral con el exterior.

III. Coordinar la política hacendaria en materia de comercio exterior y, en su caso, representar a la Secretaría en las labores vinculadas con la materia, su consulta con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del sector financiero internacional.

IV. Formular, para aprobación superior, la política hacendaria en materia de inversiones extranjeras, y representar a la Secretaría en los asuntos vinculados con dicha materia.

V. Participar en la formulación de la política relacionada con los organismos económicos internacionales y otros sistemas de cooperación económica internacional, representando a la Secretaría, en las labores vinculadas con la materia, así como promover programa y proyectos para coadyuvar a la captación de recursos técnicos y económicos del exterior (en coordinación con la Dirección general de crédito público).

VI. Evaluar y proponer, para aprobación superior, mecanismos recíprocos de asistencia económica al exterior, a nivel bilateral, regional y multilateral, en coordinación con otras Dependencias de la administración pública federal y previo acuerdo superior, llevar a cabo acciones específicas de la materia.

VII. Intervenir, en coordinación con la Dirección general de crédito público, en la formulación y evaluación de la política de crédito público externo, así como en las labores de la Comisión asesora de financiamientos externos.

VIII. Analizar y evaluar el efecto en la economía nacional y en el programa de divisas, de la situación económica internacional, para apoyar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría.

En el reglamento expedido en agosto de 1985, se conservó a la Dirección de asuntos hacendarios internacionales, y además, a la Dirección general de política económica internacional se le encargó:³⁸

I. Proponer, coordinar y llevar a cabo las acciones relativas a la política hacendaria en materia de relaciones internacionales y participar con la Dirección general de asuntos hacendarios internacionales, en el desempeño de las labores de órgano técnico para la coordinación del sector financiero internacional.

II. Colaborar en la representación de la Secretaría en los foros de relaciones internacionales, procesos de integración económica y organismos económicos y financieros internacionales.

III. Participar con la Dirección general de asuntos hacendarios internacionales, en la Comisión asesora de financiamientos externos y en la formulación y evaluación de la política de endeudamiento externo.

Como se puede apreciar en las funciones anteriores, la principal tarea de la SHCP consistió en atender el servicio de la deuda externa y estudiar fuentes alternativas de financiamiento para las necesidades económicas del país.

La **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**, en su reglamento del 12 de diciembre de 1983, consideró a la Dirección general de negociaciones económicas internacionales y, la ubicó bajo la Subsecretaría de Comercio Exterior, con las funciones siguientes:

I. Estudiar y proponer las medidas que sean necesarias con el objeto de obtener para el país las mejores condiciones en el intercambio de bienes y servicios, en las negociaciones internacionales de carácter comercial e industrial.

II. Coordinar las acciones de negociación y de cooperación económica,[...], a nivel internacional, en los distintos foros de negociación y cooperación económica de carácter multilateral, de tipo regional o bilateral.

III. Coordinar las negociaciones o las medidas de defensa de los derechos e intereses del país frente a acciones restrictivas en contra de exportaciones mexicanas o prácticas desleales de carácter comercial seguidas en y por otros países, en perjuicio de productos nacionales.

IV. Proponer las estrategias, políticas y esquemas de negociación sobre barreras arancelarias y no arancelarias, en organismos internacionales y regionales de negociación y cooperación económica; en convenios internacionales por productos o grupos de productos; en acuerdos o convenios de cooperación económica, incluyendo los relativos a la coinversión, trueque y servicios vinculados con el comercio internacional; y, en general, para optimizar la participación del país en materia de negociaciones económicas y asuntos internacionales.

V. Recopilar y elaborar información en materia de comercio internacional, sobre políticas y acuerdos de organismos internacionales de negociación y cooperación económica.

VI. Participar con las áreas especializadas en los campos relativos a la cooperación internacional en materia industrial y tecnológica, así como en los acuerdos de coinversión.

En el reglamento publicado el 20 de agosto de 1985, la **SECOFI** conservó tanto a la Subsecretaría de Comercio Exterior como a la Dirección general de negociaciones económicas internacionales. Además a la Dirección general de difusión y estudios sobre inversión extranjera le encargó:

I. Promover, en coordinación con las autoridades competentes, aquellas inversiones extranjeras que complementen el ahorro nacional y contribuyan al logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

La **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, en su reglamento del 29 de marzo de 1983 no incluyó una Dirección especializada en cuestiones internacionales, pero si encomendó actividades de ese tipo a diferentes Direcciones generales. Así, a la Dirección general de aeronáutica civil le correspondió tramitar los permisos para la prestación de los servicios de transporte aéreo internacional e intervenir en la negociación de convenios para la operación de líneas aéreas internacionales. La Dirección general de marina mercante se hizo cargo de organizar y promover la marina mercante, así como intervenir en la negociación de convenios internacionales sobre transporte marítimo y contaminación marina. A la Dirección de concesiones y permisos de telecomunicaciones correspondió participar en la negociación de acuerdos internacionales en materia de radiodifusión, así como proponer los que estimara conveniente dentro de su especialidad. La reforma a la estructura de la **SCT** el 14 de agosto de 1985 no afectó ni la existencia ni las funciones de las Direcciones antes mencionadas.

En el área económica se ubica también la **Secretaría de Energía Minas e**

Industria Paraestatal, que sustituyó a la antigua **Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial**. La nueva Secretaría encomendó a la Dirección general de transacciones internacionales de la energía y de la industria paraestatal las tareas siguientes:³⁹

- I. Proponer, para aprobación superior, los lineamientos de estrategia a seguir en el ámbito internacional por la Secretaría y las entidades paraestatales coordinadas, de acuerdo con las orientaciones generales sobre política exterior.
- II. Proponer políticas para la comercialización en el exterior de los bienes y servicios de las entidades paraestatales coordinadas.
- III. Coordinar la participación de las unidades administrativas de la Secretaría y de las entidades paraestatales del sector energético, en las reuniones internacionales a las que concurren, y cuidar su congruencia con la política sectorial y los principios de la política exterior del país.
- IV. Opinar sobre los proyectos de contratos y transacciones internacionales y sobre acuerdos y convenios internacionales de carácter bilateral, multilateral en que participe el sector.

En las funciones de la Dirección de transacciones internacionales de la energía destacó el hecho de que por primera vez la oficina encargada de las relaciones internacionales de una Dependencia del sector central de la administración pública, mencionara también su responsabilidad sobre las cuestiones externas de las empresas paraestatales sectorizadas bajo la ella. Esto fue así debido a que empresas tan importantes como **PEMEX** y la **CFE** quedaron, con la creación de esta Secretaría, ubicadas bajo la coordinación de la misma, y es un reconocimiento formal de la importancia de los nexos exteriores tenidos por entidades descentralizadas.

Por otra parte, la **Secretaría de Pesca**, en su reglamento del 6 de febrero de 1984, encomendó a la Dirección general de asuntos pesqueros internacionales:

- I. Proponer ante la **SRE**, previo acuerdo del Secretario, la celebración de convenios y tratados internacionales relativos a la pesca.
- II. Analizar los convenios de carácter internacional que involucren funciones de la Secretaría y del sector pesquero y hacerlos del conocimiento de las unidades competentes.
- III. Promover la concertación y ejecución de programas multilaterales y bilaterales de producción pesquera, observar su desarrollo y vigilar el pago

de aportaciones a los organismos y organizaciones internacionales relacionados con la pesca.

IV. Promover ante la **SHCP**, en coordinación con la unidad administrativa correspondiente, la obtención de recursos financieros del exterior para el desarrollo de la actividad pesquera nacional.

V. Promover ante la **SECOFI**, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, el comercio exterior de productos pesqueros mexicanos y formular y evaluar las posibilidades de exportación respectivas.

VI. Opinar sobre la constitución de empresas pesqueras de coinversión con extranjeros, supervisar el cumplimiento de los compromisos que hayan contraído y orientar a los inversionistas en los trámites respectivos.

VII Conocer lo relativo a la aplicación de sanciones y a la detención de embarcaciones extranjeras por violación a disposiciones legales cuya aplicación corresponda a la Secretaría y opinar previamente a su calificación definitiva.

VIII Recibir, dictaminar y turnar, a la unidad administrativa correspondiente, las solicitudes en que intervengan extranjeros para el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones, y para la celebración de contratos y convenios para realizar actividades pesqueras.

IX. Promover, de acuerdo con las autoridades competentes, conferencias, reuniones, congresos, ferias y exposiciones internacionales de pesca y, en su caso, participar en ellos.

X. Concurrir a los actos y eventos de carácter internacional en los que participe la Secretaría, previo acuerdo del Secretario.

XI. Coordinar las actividades de los delegados de la Secretaría en el extranjero.

La Dirección general de asuntos pesqueros internacionales, a pesar de los ajustes experimentados por la **SEPESCA** durante el recorte presupuestal de 1985, no modificó sus tareas antes descritas.

La **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos** publicó su primer reglamento, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, hasta el 7 de junio de 1985. Así, el ajuste administrativo de agosto de ese mismo año, (efectuado en todas las Dependencias del sector público) la llevó a modificarlo dos meses

después. Sin embargo, los cambios realizados no afectaron a la Dirección general de asuntos internacionales que continuó con las siguientes funciones:

I. Coordinar las relaciones del sector agropecuario y forestal con países, instituciones y organismos internacionales, de conformidad con la normatividad emitida por la **SRE**.

II. Proponer a **SECOFI** y a **SRE**, según corresponda, el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y de comercio exterior de interés para la Secretaría, e instrumentar los programas que de ellos se deriven.

III. Representar y coordinar la participación de la Secretaría en reuniones internacionales.

IV. Actuar como enlace entre la Secretaría y las demás Dependencias del Ejecutivo Federal, para tratar con los gobiernos extranjeros y organismos internacionales, los asuntos relativos al sector.

V. Normar, supervisar y evaluar las conserjerías agropecuarias y forestales en el exterior, de conformidad con los lineamientos emitidos por la **SRE** para el personal del servicio exterior.

Al continuar con el análisis de las funciones internacionales de las Dependencias ubicadas en el área de desarrollo económico, se observa que la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, publicó su reglamento interior el 4 de marzo de 1983, e incluyó en éste a la Dirección de asuntos internacionales con las funciones siguientes:

I. Atender, de acuerdo con la **SRE**, los asuntos internacionales del trabajo.

II. Promover y fortalecer las relaciones de México en materia laboral con otros países y con los organismos internacionales correspondientes.

III. Coordinar y atender, de acuerdo con la **SRE**, la representación del Gobierno Mexicano en las diferentes reuniones de la Organización Internacional del Trabajo, así como la participación en las actividades de otros organismos e instituciones internacionales vinculadas con la materia laboral.

IV. Promover y coordinar la cooperación técnica interna, en materia laboral, de acuerdo con la **SRE**.

VII Intervenir, con la Dirección general de empleo, en el proceso de

contratación de trabajadores mexicanos que vayan a prestar sus servicios en el extranjero.

VIII. Coordinar las representaciones del sector laboral en el extranjero.

Los ajustes de agosto de 1985 provocaron la desaparición de la Dirección general anterior. Por ello, las actividades internacionales de la **STYPS** quedaron restringidas, en su asignación formal, a la Dirección general de empleo que tuvo las funciones siguientes:⁴⁰

I. Intervenir, con las respectivas unidades administrativas de las Secretarías de **Gobernación, Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores**, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, y

Por su parte, la Dirección general de medicina y seguridad en el trabajo, también de la **STYPS**, tuvo a su cargo el promover el establecimiento de convenios o acuerdos de intercambio técnico y científico con instituciones nacionales o internacionales.

Otra de las nuevas Dependencias creadas por Miguel de la Madrid fue la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, que en su estructura no consideró una Dirección especializada en cuestiones internacionales. Sin embargo, en su reglamento interior, publicado el 29 de marzo de 1983, encomendó a la Dirección general de normas y tecnología de la vivienda las funciones siguientes:

I. Promover el acopio, la sistematización y el intercambio de información y de experiencias en materia científica y técnica de vivienda con organismos, dependencias y entidades nacionales e internacionales.

Por último en el sector económico, la **Secretaría de Turismo** publicó su primer reglamento el 6 de agosto de 1984, en donde se aprecia que volvieron a encomendársele las tareas de promoción que, durante el gobierno de López Portillo, se otorgaron a las entidades y al Consejo Nacional de Turismo. En éste aparecen tanto un Subsecretario de Promoción y Fomento, como una Dirección general de promoción internacional. A esta última correspondió:

I. Diseñar e instrumentar campañas de promoción y publicidad turísticas en el extranjero, así como de relaciones públicas fuera del país, y definir las estrategias que correspondan en razón de los grupos a los que se encuentren dirigidas, previa realización de los análisis de factibilidad que se requieran.

II. Diseñar e instrumentar, en coordinación con la Dirección general de

política y programas sectoriales, actividades promocionales en el extranjero para las zonas de desarrollo turístico prioritario.

III. Apoyar las actividades de promoción y publicidad turísticas que realicen a nivel internacional las entidades de la administración pública paraestatal, así como colaborar con aquéllas que soliciten asistencia para el desarrollo de dichas actividades.

IV. Conducir la representación de la Secretaría en las ferias, exposiciones y demás eventos que se celebren en el extranjero, a través de los cuales se promuevan la imagen turística del país y la oferta de servicios turísticos nacionales.

V. Promover y desarrollar viajes de familiarización hacia destinos turísticos nacionales de profesionales de viajes y representantes de la prensa internacional.

También como parte de la **SECTUR**, la Dirección general de representaciones en el extranjero tuvo las funciones siguientes:

- I. Promover las normas y los lineamientos para el funcionamiento de las representaciones de la Secretaría en el extranjero y coordinar su operación.
- II. Coordinar la promoción turística ante agentes de viajes, operadores y mayoristas que realicen las representaciones en el exterior.

Con los ajustes de 1985 desaparece la Dirección general de representaciones en el extranjero y sus funciones pasan a la Dirección general de promoción internacional.

Al iniciar el análisis de los reglamentos interiores de las Dependencias ubicadas en el área de seguridad nacional, se observa que la **Secretaría de Gobernación** publicó su primer reglamento el 14 de junio de 1984. En éste correspondieron a la Dirección general de gobierno las tareas siguientes:

- I. Administrar las islas de jurisdicción federal
- II. Aplicar el artículo 33 constitucional

Por su parte, a la Dirección general de asuntos migratorios, de la misma **SG**, el reglamento interior le encomendó:

- I. Tramitar y acordar lo relativo a la internación y estancia en el país de los extranjeros y la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades

migratorias otorgadas

II. Atender el trámite y resolver las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos.

III. Otorgar permiso a los extranjeros que reúnan los requisitos previstos por la Ley para adquirir bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes.

IV. Proporcionar los informes que solicite la **SRE** para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana.

La Dirección federal de seguridad, fue otra de las oficinas de la **SG** a la que su reglamento le especificó actividades internacionales:

I. Proporcionar auxilio, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país.

De igual manera, la Dirección general de radio, televisión y cinematografía de la **SG**, ejerció las tareas siguientes:

I. Conceder autorización para transmitir públicamente material grabado o filmado para cualquier tipo de programa de radio o televisión, así como para exhibir públicamente películas producidas en el país o en el extranjero.

II. Autorizar las importaciones y exportaciones de material grabado o filmado, de uso comercial, experimental o artístico, para la radio, la televisión o la cinematografía.

III. Autorizar la participación oficial de la radio, la televisión y la cinematografía mexicanas en reuniones internacionales e intervenir en las reuniones nacionales e internacionales que, sobre estas materias, se realicen en territorio nacional.

En 1985, la Dirección federal de seguridad desapareció y, en su lugar, se creó la Dirección general de investigación y seguridad nacional con las funciones siguientes:⁴¹

I. Vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público.

II. Proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros

que visiten oficialmente el país.

Por otra parte, la **Secretaría de Marina**, en su reglamento del 11 de febrero de 1986, encomendó al Jefe de operaciones navales el mando superior de la armada. Este fue ubicado entre el Subsecretario y los directores generales, y contó con una amplia estructura, de la cual no se especificaron sus funciones.

Por su parte, la **Procuraduría General de la República** publicó su reglamento interior el 9 de agosto de 1985, y ahí encomendó a la Dirección de control de estupefacientes "dirigir los programas de la campaña contra la producción y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud".⁴² Además, mencionó como facultad exclusiva del Procurador el "promover ante el Presidente de la República instrumentos de alcance internacional en materia de procuración e impartición de justicia y colaboración policial o judicial, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras Dependencias".

Por último, y sin ser ubicado en alguna de las tres áreas de análisis metodológico, el **Departamento del Distrito Federal**, en su reglamento del 17 de enero de 1984, encomendó funciones internacionales a dos Direcciones generales. La primera es la Dirección general de difusión y relaciones públicas, que se encargó de las tareas siguientes:

- I. Organizar y supervisar entrevistas y conferencias con la prensa nacional o internacional, así como congresos y seminarios en las materias de la competencia del DDF.
- II. Atender todo lo relacionado a las invitaciones protocolarias que deba realizar el DDF en el desempeño de sus funciones.

El mismo reglamento interior del DDF, encargo a la Dirección general de acción cívica, cultural y turística, las funciones siguientes:

- I. Elaborar los programas para la organización de eventos a realizar en materia cívica, artística, cultural y turística.
- II. Organizar y promover visitas, excursiones, espectáculos, congresos, audiciones, representaciones y, en general, toda clase de actos tradicionales y folklóricos, de carácter oficial, tendientes a lograr la atracción turística.

La principal iniciativa de política exterior del gobierno del presidente De la Madrid fue la constitución del grupo Contadora, en enero de 1983, junto con Colombia, Panamá y Venezuela, que tuvo como objetivo colaborar en la búsqueda de la paz

en el área centroamericana y el fomentar su desarrollo político. Sin embargo, el escaso apoyo brindado por los Estados Unidos, imposibilitó el éxito de las gestiones del grupo.

Durante el penúltimo año del gobierno del presidente De la Madrid, la clase política mexicana fue testigo de un singular proceso instrumentado por el Partido Revolucionario Institucional para seleccionar a su candidato: comparecieron ante un Consejo integrado por los máximos representantes de la familia priísta, seis miembros del gabinete presidencial que fueron identificados como aquéllos que contaban con más méritos y cualidades para acceder a tal postulación. Días después de concluir dichas comparecencias, Carlos Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto, fue declarado candidato del PRI en octubre de 1987.

Durante su campaña electoral, su principal contrincante fue la coalición de izquierda llamada Frente Democrático Nacional, cuyo candidato fue el expriísta Cuauhtémoc Cárdenas. No obstante las acusaciones de fraude electoral, formuladas principalmente por el FDN después de las elecciones del siete de julio de 1988, Salinas fue declarado ganador y tomó posesión de la Presidencia de la República el 1 de diciembre del mismo año. Ante él encontró un país inconforme con los años de crisis enfrentados desde 1981, y con las medidas restrictivas que afectaban directamente el ingreso de los trabajadores.

Sin embargo, las medidas adoptadas por Miguel de la Madrid durante su gobierno (a propuesta de Salinas y su equipo) tuvieron un primer logro al detener el índice inflacionario que amenazaba con emular los casos argentino y brasileño, cuyas economías sufrieron la hiperinflación. De acuerdo con lo anterior, al llegar Salinas a ocupar la Presidencia de la República, amplió el programa económico del sexenio anterior: inició la reprivatización de la banca, aceleró la venta de empresas paraestatales, impulsó la reforma de la legislación agraria (con objeto de abrir las puertas al capital privado), redujo aún más el gasto público, disminuyó aranceles y enfrentó a los líderes sindicales que no se adaptaron a sus políticas.⁴³

Durante los primeros años de su gobierno, Salinas buscó en los Estados Unidos, Europa y Japón, apoyos económicos para el país. Sin embargo, pronto comprendió que los europeos preferían arriesgar sus capitales en inversiones en los recién abiertos mercados de la Europa del este; y la opción japonesa (y de la cuenca del Pacífico) no parecía viable a corto plazo. Por lo tanto, decidió basar el proyecto económico de México en el acercamiento comercial con los Estados Unidos.⁴⁴ Así, y como consecuencia del cierre de otras opciones, surgió el convencimiento en el equipo salinista, de que el establecimiento de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y México, constituía la mejor opción para impulsar un nuevo modelo económico basado en la apertura comercial.

El 11 de junio de 1990, los presidentes de México y de Estados Unidos anunciaron oficialmente que se iniciarían las negociaciones con el fin de llegar a establecer una zona de libre comercio entre ambos países. Para ello se nombró a Carla Hills, representante norteamericana y a Jaime José Serra Puche (secretario de Comercio), representante mexicano.⁴⁵ El presidente George Bush vio con agrado la idea del Tratado pues, en opinión de Todd Eisenstadt, sus orígenes texanos le hacían ver la posibilidad de que el convenio favoreciera a las economías de los estados de la frontera sur de su país.⁴⁶

En cuanto a la estructura administrativa que Salinas adoptó para llevar adelante su proyecto de gobierno, los principales instrumentos fueron definidos a los pocos días de tomar posesión. El primero fue crear el Programa Nacional de Solidaridad, el cual constituyó la herramienta sexenal para apoyar con obras y servicios a los sectores más pauperizados de la población mexicana. Este se insertó en la estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto, directamente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, cuyas tareas se enfocaron a manejar este programa que pronto se convirtió en la principal y a veces la única fuente de recursos para las comunidades locales.

La segunda adecuación incidió sobre el funcionamiento de todas las Dependencias de la administración pública, pues creó la **Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República**, cuya labor principal -entre muchas otras- era, hasta marzo de 1994, vigilar el cumplimiento de los acuerdos tomados entre el Presidente y los Secretarios o los Gabinetes especializados. En el decreto que la creó se definen en qué gabinete, de los cinco establecidos, quedaron ubicadas las diversas Dependencias:⁴⁷

I. Económico: SG, SHCP, SPP, SEMIP, SECOFI, SARH, SCT, STYPS, DDF, Banco de México y Pemex.

II. Agropecuario: SHCP, SPP, SECOFI, SARH, SRA, BANRURAL, CONASUPO.

III. Bienestar social: SPP, SECOGEF, SEDUE, SEP, SSA, DDF, IMSS, ISSSTE, DIF.

IV. Política exterior: SRE, SHCP, SPP, SEMIP, SECOFI, PGR.

V. Seguridad nacional: SG, SRE, SDN, SM, PGR.

El 28 de febrero de 1989, a través de un acuerdo presidencial, se determinó que el gabinete económico quedara integrado sólo por la SHCP, SPP, SECOFI, STYPS y el Banco de México.⁴⁸ Es extraño que a la Secretaría de Pesca y a la de Turismo, no se les haya ubicado en ninguno de los cinco gabinetes. Si las

Dependencias de los tres primeros gabinetes se unieran en uno sólo, al cual se denominara "de desarrollo económico", se tendría un agrupamiento de Secretarías idéntico al utilizado en este trabajo para fines metodológicos. Eso sería válido pues esos tres gabinetes comprenden Secretarías cuyo objetivo es coadyuvar con los diversos sectores de la sociedad en la consolidación del aparato productivo y en la elevación de los niveles de vida.

Como se recordará, al desaparecer la **Secretaría de la Presidencia** en 1976, las funciones de apoyo directo al Presidente en materia de comunicación, archivo, modernización administrativa, quedaron a cargo de un grupo de oficinas a nivel staff y dependientes directamente del Ejecutivo. La **Oficina de Coordinación**, a cargo de José Córdova Montoya, también tuvo a su cargo dirigir las labores de esas oficinas. Sin embargo, con el paso de los primeros años del gobierno del presidente Salinas fue claro que el poder dado a la oficina de Córdova sobrepasaba el que anteriormente habían tenido Secretarios Particulares o Ministros destacados. Las funciones de dicha oficina excedieron las que expresamente se le habían conferido en el decreto de su creación -ya de por sí amplias- y alcanzaron ramas como la seguridad nacional y política exterior. Es por ello que Lorenzo Meyer, en un artículo publicado en 1992, la calificó como la institución dominante del sistema político.⁴⁹

Para observar cómo fueron distribuidas las funciones internacionales entre las Dependencias de la administración pública, se presenta a continuación un estudio de los diversos reglamentos interiores vigentes durante el gobierno de Salinas (hasta marzo de 1994). A partir de algunos de ellos se comentará la injerencia tenida por la **Oficina de Coordinación de la Presidencia**.

En el área diplomática la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, en su reglamento del 26 de enero de 1989, suprimió el nombre a las anteriores Subsecretarías de Relaciones Exteriores, Asuntos Multilaterales y de Cooperación Internacional, y las identificó como Subsecretarías "A", "B" y "C". Asimismo, redujo el número de Direcciones generales a 19, y la SRE quedó, como consecuencia, con la estructura siguiente:

- Secretario
- Subsecretario A
- Subsecretario B
- Subsecretario C
- Oficial Mayor
- Consultor Jurídico
- Director general para América del Norte
- Director general para América Latina y el Caribe
- Director general para Europa
- Director general para el Pacífico
- Director general para Asia y Africa
- Director general de fronteras

- Director general de asuntos consulares
- Director general de asuntos jurídicos
- Director general para el sistema de organización de las Naciones Unidas
- Director general de organismos regionales americanos
- Director general de relaciones económicas multilaterales
- Director general de cooperación técnica y científica
- Director general de asuntos culturales
- Director general de acervo histórico diplomático
- Director general del protocolo
- Director general de información
- Director general de programación, organización y presupuesto
- Director general de servicio exterior y de personal
- Director general de recursos materiales
- Instituto Matías Romero
- Delegaciones en el D.F. y en los Estados
- Sección mexicana Comisión internacional de límites y ríos México-Guatemala
- Sección mexicana Comisión internacional de límites y ríos México-Estados Unidos

Durante el sexenio de Carlos Salinas, otras Dependencias como la **SHCP**, la **SECOFI** o la misma **Oficina de Coordinación**, han establecido negociaciones a nivel internacional de manera directa. Esto se puede explicar a partir de la especialización adquirida por los vínculos del país con el exterior, pero también por el hecho de que los titulares de esas Dependencias figuran entre los colaboradores más cercanos, de mayor confianza y que llegaron a dichos cargos, principalmente por el apoyo del presidente Salinas, mientras el canciller Fernando Solana y su sustituto -después de una fugaz titularidad de Manuel Camacho en diciembre de 1993- Manuel Tello son funcionarios de amplia experiencia en el sector público, que colaboran en el equipo de Carlos Salinas, pero que no deben su trayectoria política al ascenso del actual Presidente. Por ello, Todd Eisenstadt señala que "lo que en otro tiempo fue una orgullosa política exterior que sostenía los ideales del derecho internacional, la soberanía y la no intervención, se convirtió en un cuerpo diplomático inactivo, cuyo único papel, dado la falta de definición es apoyar la posición de los Estados Unidos y otras potencias".⁵⁰

Por su parte la **Secretaría de Educación Pública** mantuvo la Dirección de asuntos internacionales con las mismas funciones otorgadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Además, en su reglamento interior publicado el 17 de marzo de 1989, se establecen como órganos desconcentrados la **Comisión Nacional del Deporte**, el **Consejo Nacional para la Cultura y las Artes** y el **Instituto Nacional de Antropología e Historia**. Todos ellos, en menor o mayor medida, realizaron actividades internacionales.

Por último, en el área diplomática, la **Secretaría de Salud** en su reglamento interior del 29 de mayo de 1989, suprimió la Unidad de asuntos internacionales,

de la cual las funciones siguientes pasaron a la Dirección general de asuntos jurídicos:

- I. Coordinar y vincular las actividades de las unidades administrativas de la Secretaría con la SRE y organismos internacionales.
- II. Coadyuvar con la PGR en la integración de las averiguaciones previstas y en el trámite de los procesos que afecten a la Secretaría, o bien tengan interés jurídico en las mismas.

Sin embargo, en el reglamento publicado el 31 de diciembre de 1992, se vuelve a crear una Dirección general especializada siendo ésta la de coordinación sectorial e internacional, que recuperó las funciones que tradicionalmente había tenido antes de su desaparición tales como: coordinar las actividades de las diversas oficinas de la SSA con la SRE, tramitar becas y viajes de estudios; dar seguimiento a compromisos internacionales; y opinar en el proceso de importación y exportación de estupefacientes. Además, se agregó la de identificar y obtener fuentes de financiamiento externo, para apoyar el desarrollo de los programas estratégicos de salud de la Secretaría.

En el área de desarrollo económico, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** experimentó adecuaciones en su estructura dirigidas a fortalecer y apoyar sus actividades internacionales. Esto quedó plasmado en su reglamento interior del 17 de enero de 1989, donde se contempla una Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, de la cual dependen tres Direcciones generales enfocadas a actividades externas:

- Dirección general de asuntos hacendarios internacionales
- Dirección general técnica de crédito externo
- Dirección general de captación de crédito externo

La primera de esas tres direcciones mantuvo las tareas que venía desempeñando desde el período de Miguel de la Madrid. A la segunda correspondió formular las políticas de captación de recursos en los mercados internacionales, evaluar los proyectos de financiamiento externo de las entidades de la Administración Pública Federal y ejercer las facultades de la Secretaría en materia de negociación y contratación del crédito público externo. Por último, a la tercera se encargó promover la inversión nacional mediante el empleo de los instrumentos financieros aprobados por los órganos competentes y participar con otras áreas de la misma Secretaría y con otras Dependencias públicas, en la elaboración de acuerdos de concertación y otras medidas para inducir la inversión extranjera.⁵¹

También en la SHCP, en octubre de 1990 se realizaron adecuaciones en la estructura de la Dirección general de aduanas, dirigidas a apoyar la agilización en

los trámites realizados por los viajeros internacionales y que tuvieron como medida más inmediata la instalación del semáforo fiscal. A la Dirección de aduanas se encargó, como actividad externa, representar a la Secretaría en los organismos internacionales en materia aduanera, en coordinación con la **Procuraduría Fiscal de la Federación** y con la Dirección general de auditoría fiscal federal.⁵²

Por su parte, a la **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**, en su reglamento interior del 16 de marzo de 1989, conservó prácticamente la misma estructura administrativa implementada durante el sexenio anterior. De tal manera, subsistió la Subsecretaría de Comercio Exterior, la Dirección general de negociaciones comerciales internacionales, la Dirección general de política de comercio exterior y la Dirección general de servicios al comercio exterior. La primera de las Direcciones generales agregó a sus funciones el analizar las solicitudes de los exportadores interesados en acogerse al Sistema generalizado de preferencias, y el autorizar, en coordinación con la Dirección de servicios al comercio exterior, la importación de mercancías sujetas a cuotas. La segunda Dirección general se encargó de diseñar la política de comercio exterior, en coordinación con las otras Direcciones generales competentes. Por su parte, la tercera se ocupó de autorizar la adquisición en el país de mercancías, materias primas y bienes de procedencia extranjera.

La **SECOFI** modificó su estructura en abril de 1993, para adecuarla a las necesidades marcadas por la negociación del Tratado de Libre Comercio. Así, se creó la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, que comprendió tres Direcciones generales: de negociaciones comerciales internacionales, de servicio al comercio exterior y de inversión extranjera; y tres Unidades: de seguimiento a negociaciones multilaterales, bilaterales y trilaterales, de negociaciones y de prácticas comerciales internacionales. De lo anterior se concluye que el gobierno de Salinas otorgó gran importancia a las negociaciones económicas internacionales (en especial a la del TLC), y por ello creó todo un aparato burocrático especializado en la materia.

A la Unidad de seguimiento a las negociaciones multilaterales, bilaterales y trilaterales se encomendó coordinar los trabajos necesarios para la concertación de los Tratados comerciales internacionales en los que participe México y darles seguimiento hasta su conclusión. Por su parte, la Unidad de negociaciones sirvió como enlace entre las diferentes áreas de la Secretaría, en materia de negociaciones comerciales internacionales. Por último, la Unidad de prácticas comerciales internacionales se encargó de atender las prácticas desleales de comercio internacional.⁵³

Con el inicio formal, en junio de 1990, de las negociaciones para el establecimiento del Tratado de libre comercio, las actividades de Jaime José Serra Puche, secretario de Comercio mexicano, se incrementaron

sustancialmente al ser nombrado representante del gobierno de Carlos Salinas, ante los Estados Unidos. Desde entonces se fueron realizando adecuaciones en la estructura interna de la **SECOFI** que finalmente quedaron plasmadas en el reglamento interior de 1993. Durante las negociaciones que se establecieron para dar forma al Tratado de Libre Comercio, también participaron la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** y, sobre todo, la **Oficina de Coordinación de la Presidencia** que, ante la necesidad de que el Congreso norteamericano aprobara la firma del Tratado, condujo los esfuerzos del gobierno mexicano por ganar los votos necesarios. Para ello, se gastó una cifra respetable de recursos al contratar compañías estadounidenses especializadas en instrumentar campañas dirigidas a influir en las tomas de decisión de los congresistas norteamericanos. Todd Eisenstadt menciona a la **SECOFI**, la **SHCP** y la **Oficina de la Presidencia** como las entidades que las contrataron.⁵⁴

Por otra parte, la **Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal**, en su reglamento interior publicado el 9 de marzo de 1989, cambió el nombre de la Dirección general de transacciones internacionales de la energía por simplemente el de Asuntos internacionales, y le encomendó proponer mecanismos para sustituir importaciones y promover en el exterior los bienes y servicios producidos por las entidades paraestatales. Por lo demás, conservó las funciones de la anterior Dirección y se coordinó con la **SRE** para desarrollarlas.

La **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**, en su reglamento del 10 de abril de 1989, estableció las mismas atribuciones para su Dirección general de asuntos internacionales, a las cuales agregó la de analizar las posibilidades de cooperación técnica, económica y comercial con otros países; normar las consejerías agropecuarias y forestales en el exterior; y asesorar las actividades internacionales de los organismos paraestatales adscritos a su sector. Para el desempeño de esas tareas, su reglamento le señaló la coordinación con la **SRE**.⁵⁵

Por lo que respecta a la **Secretaría de Pesca**, ésta conservó a la Dirección de asuntos pesqueros internacionales con las mismas funciones encomendadas durante el período de gobierno de Miguel de la Madrid, y en las cuales se estableció su coordinación con la **SRE** para desarrollarlas.⁵⁶

La **Secretaría de Turismo**, también ubicada en el área de desarrollo económico, publicó su reglamento interior el 15 de febrero de 1989, en el cual se encomendó la promoción turística internacional a la Subsecretaría de Promoción y Fomento, la cual contó con las Direcciones generales de promoción y de publicidad para desarrollar sus tareas. Las representaciones en el extranjero fueron coordinadas por la Dirección general de promoción.⁵⁷ Sin embargo, su estructura cambió a partir de 1990, al dejar Carlos Hank González la conducción de la Secretaría y ocuparla Pedro Joaquín Coldwell. Este último estableció ajustes internos en la

Dependencia, los que hasta marzo de 1994, no se habían señalado en un nuevo reglamento interior, pero en el cual se encontraba trabajando ya la Dirección general de asuntos jurídicos de **SECTUR**. Para desarrollar la promoción turística, Pedro Joaquín creó los programas especiales de promoción del mundo maya, ciudades coloniales, frontera norte, turismo carretero y mar de cortés. Estos programas desarrollaron actividades internacionales para promover cada grupo de destinos de manera individual. Su labor se complementó con la campaña global realizada por la Dirección general de promoción. La Dirección general de publicidad desapareció, y las Representaciones turísticas en el extranjero continuaron bajo el control de la Dirección general de promoción, hasta que ésta se dividió, en 1992, en las Direcciones generales de promoción para Estados Unidos y Asia, y la Dirección general de promoción para Europa y América Latina. Hasta abril de 1994 existían representaciones turísticas en: Estados Unidos (Nueva York, Washington, Miami, Los Angeles, Houston, Chicago), Canadá (Toronto y Montreal), Japón (Tokio), España (Madrid), Francia (París), Italia (Roma), Alemania (Frankfurt), e Inglaterra (Londres).

Para concluir el análisis de las Dependencias ubicadas en el área de desarrollo económico, se observa que a la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** se le ratificó la supresión de la Dirección de asuntos internacionales que se efectuó en el sexenio de Miguel de la Madrid. Ello lleva a concluir que lejos quedaron los años en que se estrechaban vínculos con las organizaciones internacionales del trabajo, para dar paso a la consideración de las cuestiones laborales como un asunto netamente interno.⁵⁸

En el área de seguridad nacional, la **Procuraduría General de la República**, en su reglamento del 26 de diciembre de 1988, estableció tres direcciones de área con funciones internacionales: de asuntos internacionales (adscrita a la Dirección de asuntos jurídicos); de análisis de información y de enlace de asuntos internacionales (adscritas a la Dirección general de asuntos internacionales). A las dos últimas se encomendaron tareas como la de mantener relaciones de intercambio con instituciones y entes especializados en la lucha y combate al narcotráfico; y participar en proyectos internacionales de investigación y desarrollo de nuevas técnicas para el control de estupefacientes. Esta estructura se modificó el 16 de octubre de 1990, cuando se destituyó al Subprocurador de investigación y lucha contra el narcotráfico (Javier Coello Trejo), quien en opinión de Sergio Aguayo, estaba acostumbrado a actuar con impunidad, en su ya larga historia como miembro de oficinas policíacas, y sus excesos lo llevaron a enfrentarse con la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**, presidida por Jorge Carpizo.⁵⁹

La idea de crear una oficina encargada de canalizar las demandas de respeto a los derechos humanos surgidas de la sociedad mexicana, estuvo vigente desde la concepción de la estructura administrativa que apoyaría al presidente Salinas

en su labor gubernamental, antes de su toma de posesión. Sin embargo, el primer paso fue establecer, en 1989, en la estructura interna de la **Secretaría de Gobernación**, una Dirección general de derechos humanos, que pronto vio complicarse su labor, pues no tenía poder de resolución directa al depender su titular de Fernando Gutiérrez Barrios, secretario del ramo, quien a su vez dependía del Presidente. Por lo tanto la creación de la **CNDH** respondió a la idea de reducir los canales de decisión, pues ahora su Titular acuerda directamente con el Presidente. Entre las funciones dadas a la Comisión figuró la de representar al Gobierno Federal, en coordinación con la **SRE**, ante los organismos internacionales relacionados con la defensa de los derechos humanos.⁶⁰

Por su parte en la **Secretaría de Gobernación** continuaron ejerciendo actividades internacionales las Direcciones generales de Gobierno, de Servicios Migratorios y de Radio, Televisión y Cinematografía, con la sola incorporación de la Dirección general de derechos humanos, misma que desapareció al crearse la **CNDH** en 1990.

La **Secretaría de la Defensa Nacional** también mantiene el ejercicio de sus actividades internacionales a través del Estado Mayor de la Defensa Nacional, que tiene entre sus tareas el establecer el enlace con las fuerzas armadas de otros países y coordinar la asistencia del personal militar a cursos en el extranjero.⁶¹

Por último en el área de seguridad nacional, la **Secretaría de Marina** sostuvo al jefe de operaciones navales como el encargado del Estado Mayor Naval y de las fuerzas de la armada. La estructura administrativa de esa Jefatura superó inclusive en número a la de la propia Secretaría, pues contó con 12 Direcciones generales en contraste con las 8 que integraron a esta última.⁶²

A fines de 1993, el Congreso de los Estados Unidos ratificó el Tratado de Libre Comercio firmado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, mismo que entró en vigor desde el primer día de enero de 1994. Con ello, parece ser que el gobierno del presidente Salinas estableció la base a partir de la cual continuará su proyecto económico neoliberal. Sin embargo, el mismo primero de enero, fue atacada el campo militar del ejército mexicano en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, por un grupo guerrillero que demandó la renuncia del Presidente y cuestionó el éxito de su política económica. El surgimiento de ese movimiento insurgente fue ampliamente difundido a nivel internacional, y afectó en gran medida la imagen positiva que el país mantenía desde por lo menos cinco años atrás.⁶³

A lo anterior se unió el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato a la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional (el 23 de marzo de 1994), y los secuestros de personajes importantes del sector empresarial, para propiciar,

en opinión de los principales analistas políticos, una crisis interna en el Partido Oficial y un clima de inseguridad social en el país.⁶⁴ A partir de esos hechos, la contienda electoral que se llevará a cabo en agosto de este mismo año, tiene como principales protagonistas a Ernesto Zedillo, sustituto de Colosio en la candidatura del P.R.I., Diego Fernández de Ceballos, por Acción Nacional y Cuauhtémoc Cárdenas, por el Partido de la Revolución Democrática.

NOTAS

1. México. Presidencia de la República. Manual de organización del gobierno federal. 1982, p. 63.
2. La primera Ley de organismos descentralizados se publicó en 1946. Esta se modificó el 11 de enero de 1966, y se sustituyó el 31 de diciembre de 1970.
3. México. Presidencia de la República. Manual de.., p. 63.
4. Diario Oficial de la Federación. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29 de diciembre de 1976. p. 2.
5. Fernando Serrano Migallón. Toma de posesión: el rito del poder. México: Porrúa, 1988, p. 153.
6. Jaime González Graf. La perspectiva para 1981. Los propósitos difíciles. Modernización con marginalidad. México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, a. c., 1980, p. 33.
7. México. Secretaría de Educación Pública. Enciclopedia de México. Tomo 11, 1988, p. 6395.
8. Rosario Green. "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en Foro internacional. México: El Colegio de México, No. 82 (Número conmemorativo del cuadragésimo aniversario de El Colegio de México), p.p. 149-160.
9. Jaime González Graf. op. cit., p. 46.
10. Ibid., p. 43.
11. Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 1981. secc. 2a, p. 17.
12. Diario Oficial de la Federación. 23 de mayo de 1977.
13. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1979. p. 13.
14. Diario Oficial de la Federación. 25 de abril de 1977. p. 5.
15. Diario Oficial de la Federación. 23 de enero de 1979. secc. 1, p. 2.
16. Diario Oficial de la Federación. 6 de febrero de 1979. p. 11.

17. Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 1977. p. 35.
18. Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1980. p. 19.
19. Diario Oficial de la Federación. 1 de marzo de 1977. p. 6.
20. Diario Oficial de la Federación. 5 de junio de 1978. p. 9.
21. Diario Oficial de la Federación. 18 de marzo de 1977. p. 12.
22. Diario Oficial de la Federación. 16 de junio de 1982. p. 29.
23. Diario Oficial de la Federación. 26 de mayo de 1977. p. 24.
24. Diario Oficial de la Federación. 9 de agosto de 1979. p. 22.
25. Diario Oficial de la Federación. 12 de agosto de 1977. p. 12.
26. Diario Oficial de la Federación. 13 de septiembre de 1982. p. 26.
27. Diario Oficial de la Federación. 31 de agosto de 1977. p. 21.
28. Diario Oficial de la Federación. 6 de julio de 1977. p. 5.
29. Diario Oficial de la Federación. 11 de mayo de 1977. p. 4.
30. Diario Oficial de la Federación. 10 de mayo de 1977. p. 8.
31. Diario Oficial de la Federación. 6 de febrero de 1979. p. 27.
32. Susan Kaufman P. "La deuda y la restructuración de México", en México-Estados Unidos 1987. México: El Colegio de México, 1989, p.p. 89-105.
33. Ibid.
34. Diario Oficial de la Federación. 12 de enero de 1984. p. 9.
35. Diario Oficial de la Federación. 23 de agosto de 1985. p. 4.
36. Diario Oficial de la Federación. 9 de agosto de 1985. p. 71.
37. Diario Oficial de la Federación. 19 de agosto de 1985. p. 76.
38. Diario Oficial de la Federación. 19 de agosto de 1985. p. 6.
39. Diario Oficial de la Federación. 9 de mayo de 1983. p. 17.

40. Diario Oficial de la Federación. 14 de agosto de 1985. p. 73.
41. Diario Oficial de la Federación. 21 de agosto de 1985. p. 67.
42. Diario Oficial de la Federación. 9 de agosto de 1985.
43. Todd Eisenstadt "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991), en Foro internacional. México: El Colegio de México, Vol. XXXII, No. 5 (octubre-diciembre 1992), p. 685.
44. Ibid.
45. Lorenzo Meyer. "Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de libre comercio", en México-Estados Unidos 1990. México: El Colegio de México, 1992, p. 74.
46. Todd Eisenstadt. op. cit., p. 685.
47. Diario Oficial de la Federación. 7 de diciembre de 1988. p. 3.
48. Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero de 1989. p. 2.
49. Lorenzo Meyer. op. cit., p. 74.
50. Todd Eisenstadt. op. cit., p. 689.
51. Diario Oficial de la Federación. 17 de enero de 1989. p. 14.
52. Diario Oficial de la Federación. 30 de octubre de 1990. p. 6.
53. Diario Oficial de la Federación. 1 de abril de 1993.
54. Todd Eisenstadt. op. cit., p.p. 679-685.
55. Diario Oficial de la Federación. 10 de abril de 1989. p. 57.
56. Diario Oficial de la Federación. 14 de febrero de 1989. p. 23.
57. Diario Oficial de la Federación. 15 de febrero de 1989. p. 17.
58. Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1990. p. 17.
59. Sergio Aguayo Quezada. "Los efectos del Tratado de libre comercio en el sistema político mexicano", en México-Estados Unidos 1990. México: El Colegio de México, 1992, p. 99.
60. Diario Oficial de la Federación. 6 de junio de 1990. p. 3.

61. Diario Oficial de la Federación. 1 de septiembre de 1992. p. 38.
62. Diario Oficial de la Federación. 3 de marzo de 1989. p. 14.
63. La Jornada, 25 de marzo de 1994. p. 20.
64. Luis Javier Garrido, en un artículo publicado en el periódico La Jornada, del 25 de marzo de 1994, señala que "la muerte de Colosio contribuye [...] a ahondar la severa crisis por la que ha atravesado el P.R.I. en los últimos años, que no es sólo un problema de identidad del priísmo, que se manifiesta en las críticas de sus miembros al gobierno por las políticas que aplica y en la demanda de democracia interna, sino una crisis del propio sistema".

CONCLUSIONES

Para los primeros gobiernos posrevolucionarios, que se pueden identificar como aquéllos que se establecieron entre 1917 y 1934, una de sus prioridades fue lograr la estabilidad política del país, después del largo período de lucha armada que lo devastó. Esto fue así, porque el movimiento zapatista no declinaría hasta el asesinato de su caudillo en 1919, y porque la amenaza de otros brotes bélicos, encabezados por militares inconformes, permaneció latente aún durante la década de los años treinta.

Para esos gobiernos posrevolucionarios, las acciones de su política exterior se llevaron a cabo en base a dos objetivos que, de alcanzarse, ayudarían a consolidar la estabilidad interna: obtener el reconocimiento oficial del gobierno de Estados Unidos, y renegociar la liquidación de la deuda externa acumulada durante el conflicto armado. El primer objetivo se dificultó en razón de la negativa norteamericana a reconocer la reivindicación que, sobre los recursos minerales del subsuelo nacional, habían asentado los constituyentes en la Carta Magna de 1917. La segunda fue complicada en razón de la parálisis del aparato productivo propiciada por los años de guerra civil.

Por lo anterior, los gobiernos presididos por Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Alvaro Obregón Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, se avocaron a propiciar la reconstrucción de la economía a través de asegurar la estabilidad interna, y lograr así, captar recursos por medio del cobro de derechos aduanales e impuestos a las actividades productivas. Fue un período de saneamiento interno de la economía, y de limitación en las reivindicaciones minerales para evitar el enfrentamiento con el vecino país del norte.

Por lo tanto, las relaciones internacionales, de esos primeros gobiernos posrevolucionarios fueron muy limitadas, pues la necesidad de sanear primero la vida económica y social del país, dejaba para el futuro políticas más ambiciosas de relaciones comerciales o diplomáticas con otros países. Por ello no es extraño que Manuel Téllez, secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Abelardo Rodríguez, se quejara de la falta de una estrategia en materia de política exterior. Además, a pesar de encontrarse ya en pleno siglo XX, la administración pública mexicana mantenía funciones decimonónicas como la dada por la Ley de 1917 a la **Secretaría de Fomento**, que apoyó la inmigración de grupos, fundamentalmente europeos, que colonizaran los territorios del país que aún lo requerían. De igual manera, los Constituyentes de 1917 le otorgaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores, un papel secundario dentro del aparato gubernamental, e inclusive, por primera vez -y única en la historia del México independiente-, durante casi nueve meses (14 de abril a 31 de diciembre de

1917), la **SRE** desapareció, para formar una sola Dependencia (fusionándose con la también suprimida **Secretaría de Gobernación**) que se llamó **Secretaría de Estado**.

Las Dependencias ubicadas en el área diplomática, dentro del período 1917-34 (la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, el **Departamento Universitario y de Bellas Artes** y el **Departamento de Salubridad Pública**), ejercían funciones que, por la especialización e importancia que alcanzarían en décadas posteriores, estarían en un futuro en el ámbito de Dependencias ubicadas en otras áreas. Como ejemplo de esas actividades estuvieron la expulsión de extranjeros y el fomento al comercio exterior (**SRE**), y la coordinación de la policía sanitaria (**DSP**).

En el área económica, además del fomento a la colonización, actividad otorgada a la **Secretaría de Ganadería**, la **Secretaría de Hacienda y de Crédito Público** se dedicó primordialmente a la renegociación de la deuda externa (la cual se logró el 16 de junio de 1922 a través del convenio De la Huerta-Lamont) y a la captación nuevamente de recursos por el gobierno federal a través de las aduanas y de los impuestos. Por su parte, la **Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo** se concentró en buscar la reivindicación del país en cuanto a la propiedad de minerales y combustibles, pero sin enfrentar a las compañías norteamericanas, inglesas y holandesas que se mostraban reticentes a cambiar por concesiones los títulos de propiedad obtenidos durante el gobierno porfirista. También en el área económica, cabe destacar que durante este período no fue creada ninguna empresa paraestatal por el gobierno federal.

Por último, en el área de seguridad nacional también destaca la desaparición de la **Secretaría de Gobernación** en abril de 1917. Esto debido al interés que los Constituyentes de Querétaro mostraron por acabar con el control político interno establecido durante el porfiriato, y a su propósito de impulsar un verdadero orden federal con entidades con mayor autonomía. Por lo tanto, la Dependencia que encarnaba el control político central tenía que desaparecer. Sin embargo, otros factores (como el amplio poder presidencial, la debilidad económica de las entidades, y la necesidad de lograr rápidamente la estabilidad interna del nuevo gobierno) obligaron a restablecer, en diciembre del mismo año, tanto a la **Secretaría de Relaciones Exteriores** como a la **Secretaría de Gobernación**. A esta última Secretaría se le encomendó el fomento del turismo, actividad que cobró importancia en décadas posteriores y que dará origen primero a un Departamento Administrativo y después a una Secretaría de Estado.

El gobierno mexicano aumentó su participación en la actividad económica del país, con la llegada al Poder Ejecutivo de Lázaro Cárdenas. Durante su período de gobierno, que por primera vez fue fijado constitucionalmente en seis años, el Presidente impulsó una serie de reformas dirigidas fundamentalmente a hacer valer los derechos del país sobre los recursos minerales, llevar a adelante el

reparto agrario y a favorecer el fortalecimiento del movimiento obrero organizado. El mismo ritmo acelerado con que se implementaron los cambios en el aparato económico, lo imprimió Cárdenas en reformas a la administración pública. Así, durante su gobierno estuvieron vigentes tres diferentes Leyes Orgánicas de Secretarías (caso único en la historia de México) y se realizaron constantes adecuaciones en la estructura de las Dependencias.

En el área diplomática, durante el sexenio de Cárdenas la **Secretaría de Relaciones Exteriores** incorporó a sus funciones el intervenir en cuestiones de límites internacionales. Anteriormente, los encargados del ramo ya habían tratado asuntos de este tipo, sin embargo, no aparecían dentro de las tareas formales que las Leyes orgánicas otorgaban a la Dependencia. La incorporación de esa función debió desprenderse de las negociaciones que el gobierno federal había entablado, durante el gobierno de Abelardo Rodríguez, con su similar de Estados Unidos para resolver la disputa por las aguas del Bajo Colorado y por el territorio del Chamizal. En relación al comercio exterior, la Ley Orgánica del 6 de abril de 1934 lo encomendó a la recién creada **Secretaría de Economía**; sin embargo, la Ley del 31 de diciembre de 1935 le atribuye a la **SRE** participar en la Junta Consultiva de Comercio, y finalmente la ley del 30 de diciembre de 1939 le vuelve a encargar completamente la promoción del comercio a la **SRE**. No obstante, de lo anterior es posible concluir que dichos cambios indicaron el inicio del proceso que en décadas posteriores asignará el fomento del comercio exterior a una Dependencia especializada, separándolo de las funciones de la **SRE**.

Es conveniente resaltar que al otorgar nuevas funciones al **Departamento de Salubridad Pública**, ubicado también en el área diplomática (a través de un decreto publicado el 3 de agosto de 1940), se hizo referencia por primera vez a un agrupamiento policíaco encargado de combatir el narcotráfico. Así, es posible apuntar que este problema social aún no cobraba las dimensiones suficientes como para encargarse su combate a las Dependencias ubicadas en el área de la seguridad nacional.

En el área económica, destaca la creación por el gobierno de Cárdenas de las empresas paraestatales que, desde esos años, han sido parte central de la estrategia económica nacional: **Petróleos Mexicanos**, **Comisión Federal de Electricidad** y **Ferrocarriles Nacionales**, entre otras. La misión de estas empresas fue la de garantizar que los sectores estratégicos de la actividad productiva estuvieran en manos nacionales y respondieran a las necesidades definidas por el gobierno. El surgimiento de **PEMEX** estuvo ligado al proceso de expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras, que se negaron a cambiar sus títulos de propiedad por concesiones, y obligaron al gobierno de Cárdenas a llevar a cabo la expropiación del 18 de marzo de 1938. En dicha expropiación participaron la **Secretaría de Economía Nacional** (para ocupar todas las propiedades de las compañías en suelo mexicano) y la

Secretaría de Hacienda (para establecer las condiciones en que se les pagaría).

El conflicto petrolero también obligó al gobierno de Cárdenas a realizar adecuaciones en el área de seguridad nacional, pues las compañías extranjeras orquestaron una campaña de desprestigio en contra de su gobierno, dirigida a motivar que, los países con intereses en México, lo presionaran para dar marcha atrás en su reforma petrolera. Con el propósito de contrarrestar dicha campaña, Cárdenas creó, en agosto de 1936, la Dirección general de publicidad y propaganda (la cual dependió inicialmente de la **Secretaría de Gobernación** y dos meses después, en diciembre de 1936, pasó a ser un Departamento Administrativo), que estuvo encargada de emitir boletines oficiales para los representantes de México en el exterior y para los gobiernos extranjeros. Este Departamento desapareció cuando el gobierno de Cárdenas decidió buscar la colaboración con Estados Unidos, ante la inminencia de la entrada de ese país en la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, y como dato interesante, a la **Secretaría de Gobernación** la Ley de 1939, también le encomendó controlar la exportación de películas, lo cual indica el crecimiento experimentado por dicha industria.

En materia internacional, aunque el gobierno cardenista tuvo una actividad mucho mayor comparada con la ejercida por gobiernos anteriores (se apoyó al bando republicano durante la guerra civil española, se otorgó asilo político a León Trotzky, y se condenó en la Liga de las Naciones la invasión italiana a Etiopía), esto se debió principalmente a la postura ideológica del Presidente, pues la problemática del aparato productivo mexicano y el bloqueo económico norteamericano obligaron al gobierno a mantener negociaciones básicamente con Estados Unidos para resolver dichos problemas. Por lo anterior, la actividad internacional de las Secretarías y Departamentos que integraron la administración pública central en esos años, se limitaron a entablar negociaciones, a través de los titulares de la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, de **Hacienda y Crédito Público** y de **Economía Nacional**, para lograr las mejores condiciones posibles de solución al problema de la deuda externa y a establecer relaciones amistosas con los Estados Unidos, pese a las diferencias entre ambos países. De tal manera, y aunque por existir inversiones europeas en materia petrolera y quedar pendiente el pago de créditos anteriores se mantuvieron negociaciones con algunos países de ese continente; las relaciones internacionales de México se limitaban básicamente al vínculo con los Estados Unidos.

El ámbito de acción de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** abarcaba ramas tan diversas como el fomento del comercio, los asuntos pesqueros, las transferencias de tecnología, la negociación de todo tipo de tratados. Por esto es posible concluir que tales actividades no tenían ni la intensidad ni la complejidad que adquirieron en décadas posteriores. En aquel entonces, fue suficiente que, si se presentaba la coyuntura económica o las necesidades específicas lo

demandaban, el encargado de esa Secretaría realizará las gestiones correspondientes, pues no existía una estrategia económica hacia el exterior que implicara el encargo de esas funciones a una Dependencia especializada.

El proyecto cardenista se interrumpió con la llegada a la Presidencia de la República de Manuel Avila Camacho, (último militar en hacerlo), la cual coincidió con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, y con la consecuente búsqueda norteamericana de unidad continental ante el conflicto. Eso ofreció al Presidente mexicano la ocasión de iniciar la negociación de la solución al conflicto petrolero, el que se inició cuando el gobierno de Cárdenas expropió los bienes de las compañías petroleras extranjeras en 1938, medida que provocó represalias económicas, auspiciadas por el gobierno norteamericano, tales como la suspensión de las compras del hidrocarburo, la cancelación de compras de plata mexicana, el cierre de créditos hacia el país, y la pérdida de otros mercados internacionales. A lo anterior, se unió la exigencia del sector privado nacional de un cambio en la política económica gubernamental, (fin al apoyo a huelgas y al reparto agrario) como condición indispensable para volver a invertir en el país.

Sin embargo, al iniciar la década de los años cuarenta se manifestó la disposición norteamericana por restablecer una buena relación con México, (motivada por su interés en lograr la unidad panamericana ante la Segunda Guerra Mundial) e inclusive otorgar apoyos económicos y comerciales. Esto fue aprovechado por el gobierno de Avila Camacho, para dejar en un segundo plano el programa cardenista de reformas sociales y reivindicaciones económicas, por el apoyo pleno al sector industrial nacional a través de créditos y obras de infraestructura. Su sucesor, el presidente Miguel Alemán continuó con ese modelo económico, lo que propició el convencimiento norteamericano de que las reformas revolucionarias se habían postergado.

Durante ese período, que abarca toda la década de los años cuarenta y principios de los cincuenta, al incrementarse la actividad industrial del país, nuevas Dependencias del sector central entraron en el campo de las relaciones internacionales. Ejemplo de ello lo fue la **Secretaría del Trabajo** que tuvo un papel importante en las negociaciones para la contratación de los miles de trabajadores nacionales que se incorporaron a la economía norteamericana para colaborar en la producción bélica de ese país. También otras Dependencias, como la **Secretaría de Economía**, realizaron negociaciones, fundamentalmente en los Estados Unidos, para obtener mejores condiciones comerciales y mayores apoyos para la industria del país.

De igual manera, la **Secretaría de Recursos Hidráulicos** tuvo a su cargo la construcción de las grandes obras con las que Alemán apoyo la producción privada en el campo, y que permitieron obtener divisas a través de la exportación de productos agrícolas, que sirvieron para sostener el crecimiento del sector

industrial. Algunas de esas obras se realizaron en ríos internacionales, por lo cual esa Secretaría sostuvo un intercambio técnico con su similar estadounidense para realizar los proyectos. Por su parte, la **Secretaría de Salubridad** asistió a conferencias continentales dirigidas a satisfacer el interés norteamericano por mejorar las condiciones sanitarias. Lo anterior no respondía al espíritu altruista de ese país, sino a que sus estrategias preveían la posibilidad de que sus soldados tuvieran que establecer bases militares o repeler algún ataque de los países del Eje desde cualquier punto del continente, y querían reducir los probables problemas de salud.

Sin embargo, las Dependencias que mayor interrelación establecieron con sus contrapartes norteamericanas, durante la década de los años cuarenta, fueron las Secretarías de **Comunicaciones** y las de **Defensa** y de **Marina**, pues recibieron apoyo especial para, a través de ellas, impulsar la modernización de las vías de comunicación, el ejército y la armada mexicanas. Esto en razón de la importancia que el país representaba para los Estados Unidos, desde el punto de vista estratégico, en plena Segunda Guerra Mundial. También es interesante destacar que, durante el gobierno de Avila Camacho (1940-46), y en seguimiento a lo acordado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Uruguay (1943), se creó la Comisión Nacional de Emergencia para la Defensa Política, que fue presidida por el Secretario de Gobernación, encargada de evitar acciones desestabilizadores de extranjeros en el país.

A partir de las consideraciones anteriores, es posible apreciar que durante la década de los años cuarenta, el país entró en un proceso de modernización motivado por las necesidades de la guerra y por el modelo de crecimiento económico impulsado, sobre todo, por Miguel Alemán. Esa modernización provocó necesariamente mayores vínculos con el exterior, por parte de las Dependencias del sector central que tenían un papel importante en dicha estrategia. La **Secretaría de Relaciones Exteriores** conservó un buen número de ramas donde intervino, pero fue frecuente que en sus negociaciones con entidades foráneas, fuera acompañada por representantes de las Dependencias especializadas en la materia a tratar. Este proceso no fue aceptado plenamente por el entonces secretario del ramo, Ezequiel Padilla, quien se mostró renuente a permitir que otros miembros del Gabinete intervinieran en asuntos que el consideraba (y que tradicionalmente habían estado a cargo de su Despacho) como propios. Sus enfrentamientos fueron particularmente frecuentes con el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez. Sin embargo, este último y otros secretarios como Francisco J. Gaxiola, secretario de Economía Nacional, continuaron asistiendo, como delegados de México a reuniones internacionales tan importantes como la de Breton Woods (donde se creó el Fondo Monetario Internacional). Con lo anterior es posible concluir que el número y el tipo de Foros y eventos internacionales a los que ya asistía México, habían adquirido una especialización tal que superaban los alcances de una sola Dependencia (**SRE**), por más que esta tradicionalmente

los hubiera atendido.

De igual manera, el freno a las reformas cardenistas (tan criticadas por los norteamericanos), por parte de Manuel Avila Camacho y de Miguel Alemán, llevó a que la relación con el gobierno de Estados Unidos mejorara cada vez más. Por ello no es extraño que, en 1947, cien años después de la invasión norteamericana a su vecino país del sur, el presidente Harry S. Truman visitara México. En ese mismo año Miguel Alemán devolvió cortésmente la visita al viajar a Washington.

El inicio del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines marcó otra etapa en el desarrollo económico del país, pues su administración heredó un México agobiado por la inflación, el déficit en la balanza comercial y un profundo sentimiento de oposición por parte de la sociedad hacia los miembros del sector público, provocado por la corrupción y el enriquecimiento que caracterizaron a los colaboradores de Miguel Alemán. Ante ello, Ruiz Cortines implementó una campaña de moralización de los servidores públicos y ordenó la economía a través de la reducción del gasto público, el impulso de la sustitución de importaciones, el control de las demandas obreras, y la apertura a la inversión extranjera, para compensar la disminución de entrada de divisas por la caída de las exportaciones ante el cierre de los mercados internacionales.

El gobierno de Ruiz Cortines no tuvo gran actividad internacional, dado que su gestión coincidió con la etapa más álgida de la guerra fría, donde el bloque de países capitalistas, reconocían la supremacía indiscutible de los Estados Unidos, único país en condiciones de apoyar económicamente las necesidades de financiamiento. Por ello, el gobierno mexicano prefirió adoptar una política exterior cautelosa que le evitara enfrentamientos con su vecino país del norte. Así, durante el período del presidente Ruiz Cortines, las actividades internacionales del sector central de la administración pública se redujeron en comparación con las de la década anterior, pues se limitaron a atender aquellas cuestiones derivadas de la relación con los Estados Unidos, como los contratos de trabajadores mexicanos que se incorporaban legalmente a la economía norteamericana a partir del convenio que negociaba la **Secretaría del Trabajo** (que continuaron firmándose hasta 1964), las asuntos pendientes en materia de límites internacionales, a cargo de la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, y la construcción e inauguración de la presa Falcón en la frontera norte, en la cual participó la **Secretaría de Recursos Hidráulicos**. Sin embargo, lo más importante del período ruizcortinista fue que, a su término, estaban dadas las bases del modelo de crecimiento económico que adoptaría el país hasta principios de la década de los años setenta, y que se conocería con el nombre de "desarrollo estabilizador". Este se basó en el impulso de la sustitución de importaciones a través de la producción interna de una industria protegida, el control del tipo de cambio, el apoyo gubernamental a la iniciativa privada por medio de subsidios a los precios de los servicios proporcionados por las empresas paraestatales, y la

llegada de créditos externos gracias a la solvencia económica del país.

Ante la consolidación de una planta industrial mexicana, los gobiernos de Adolfo López Mateos y de Gustavo Díaz Ordaz iniciaron un sondeo de nuevos mercados alternativos que permitieran colocar los productos nacionales en el exterior. Este proceso tuvo logros limitados, en razón de que las altas tasas de crecimiento tenidas por la economía nacional durante la década de los años sesenta no permitieron que los industriales mexicanos se preocuparan por abrir nuevos mercados. Sin embargo, gracias a los esfuerzos de esos dos Presidentes, fue posible establecer los primeros acercamientos hacia la región que geográfica y políticamente pareció ser la más adecuada para la expansión económica: América Latina. Además, Adolfo López Mateos rompió la tradicional negativa de los presidentes mexicanos a viajar (visitó 16 países), e impulsó la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (**ALALC**), organismo que tuvo como objetivo el crear una zona de intercambio comercial, con condiciones especiales, para los países latinoamericanos. Por su parte, Díaz Ordaz fue el primer presidente mexicano que realizó una gira por los países centroamericanos y apoyó el incremento de los nexos comerciales con ellos.

Como resultado del proceso anterior, las Dependencias del sector público central incrementaron sus nexos con el exterior, ahora no sólo limitándose a la relación bilateral con los Estados Unidos y a las reuniones diplomáticas de la **O.E.A.**, sino también negociando convenios comerciales con los otros países, principalmente de Latinoamérica. En estas tareas, tendría especial importancia la labor desarrollada tanto por el Secretario de Industria y Comercio como por el Secretario de Hacienda, quienes en ocasiones presidieron la delegación mexicana que visitó diferentes países de Centro y Sudamérica. Con ello, las actividades de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** comenzaron a ceder espacio en favor de las Dependencias especializadas, y a restringirse cada vez más a atender exclusivamente los aspectos referentes a la política exterior del país.

De igual manera, en 1964 la **Secretaría de Comunicaciones**, otra Dependencia ubicada en el área de desarrollo económico, creó una Dirección general encargada exclusivamente de atender sus asuntos internacionales. Con ello inició una práctica que llevará a que en las siguientes décadas, la mayoría de las Dependencias del sector central cuenten con una oficina de las mismas características. Por lo demás, cabe señalar que las adecuaciones en la administración pública durante los sexenios de Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, fueron mínimas. Lo más relevante fue la expedición de una nueva Ley de Secretarías en 1958 por López Mateos, que dio vida al **Departamento de Turismo**, a la **Secretaría del Patrimonio Nacional** y a la **Secretaría de la Presidencia**.

El proceso de búsqueda de nuevos mercados para los productos de la industria

mexicana se aceleró cuando el modelo de desarrollo estabilizador llegó a su límite, a principios de la década de los años setenta. Este fenómeno fue provocado por factores externos e internos, como el fin de la "relación especial" con Estados Unidos que había permitido a México concesiones políticas y económicas especialmente para el país durante las dos últimas décadas. Ello se manifestó a través del endurecimiento de la política comercial estadounidense, que incrementó la protección de sus productos en perjuicio de las exportaciones de otros países, incluyendo México. Asimismo, las importaciones mexicanas habían ido en aumento a finales de la década de los años sesenta, y eso se conjuntó para provocar un serio déficit en la balanza comercial. Ante tal situación, el gobierno de Luis Echeverría adoptó como base de su estrategia económica la profundización en la búsqueda de nuevos mercados para los productos nacionales. Esta mayor actividad comercial fue acompañada también de lo que se llamó una "nueva política exterior", que buscó diversificar las relaciones de México con el resto del mundo.

De tal manera, las entidades de la administración pública central fortalecieron las actividades que ya tenían en la década pasada y que llevaron a los secretarios de **Relaciones Exteriores**, de **Hacienda y Crédito Público**, de **Industria y Comercio**, de **Turismo**, de **Patrimonio Nacional**, y hasta al **Procurador General de la República**, a participar en foros o negociaciones internacionales. También en el gobierno de Luis Echeverría a la **Secretaría de la Presidencia** se le encomendó formalmente el establecimiento de nexos con la prensa internacional, para lo cual creó una Dirección de información.

La tendencia a incrementar los vínculos internacionales del país se mantuvo durante el gobierno del presidente José López Portillo, pues después de dos primeros años de incertidumbre económica (1976-78), el "boom" petrolero le permitió al Presidente desarrollar una ambiciosa política exterior que trató de ubicar a México como una "potencia media". Las Secretarías utilizadas por López Portillo para llevar adelante su proyecto de gobierno fueron establecidas en diciembre de 1976, a través de una nueva Ley llamada **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, misma que por primera vez definió claramente qué Dependencias formaban parte tanto del sector público central como del paraestatal. De hecho, esta misma Ley sigue vigente hasta marzo de 1994, con tan sólo adecuaciones en las denominaciones y funciones de algunas Dependencias.

La importancia de las actividades externas realizadas por las Dependencias del sector público llevó a que la mayoría de ellas establecieran una Dirección especializada en asuntos internacionales: de las cinco Dependencias que durante el gobierno de Luis Echeverría contaban con una Dirección especializada en asuntos internacionales (**Secretaría de Salubridad y Asistencia**, **Departamento de Turismo**, **Secretaría de Agricultura y Ganadería**, **Secretaría de Industria**

y Comercio, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) con el gobierno de López Portillo pasaron a ser ocho (Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio, Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca, Secretaría de Salubridad y Asistencia). De éstas últimas ocho, sólo la mitad trabajaron conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, es conveniente señalar que otras Dependencias, aunque no contaban con una Dirección especializada, también realizaban actividades internacionales.

La empresa **Petróleos Mexicanos**, ubicada por la Ley Orgánica de 1976 en el sector paraestatal, cobró gran importancia durante el gobierno de López Portillo, pues los ingresos que obtuvo por la venta de hidrocarburo fueron la base del proyecto económico del sexenio. Por ello, la actividad internacional desarrollada por este organismo durante esos años requeriría de un estudio especializado.

El papel ascendente que la administración pública mexicana había tenido en el desarrollo económico del país disminuyó durante el sexenio de Miguel de la Madrid, debido a que la crisis económica de 1981, producto de la caída en el precio del petróleo, obligó al gobierno mexicano a instrumentar un plan para disminuir el gasto público, para lo cual se redujo el número de Dependencias de la administración pública. La caída mundial del precio del combustible afectó directamente a México, país que basó, en la segunda mitad de la década de los años setenta, su proyecto de crecimiento económico en la obtención de divisas provenientes de la venta del hidrocarburo.

A pesar de que durante el sexenio de Miguel de la Madrid se llevaron a cabo dos grandes recortes presupuestales (que implicaron la desaparición de algunas Subsecretarías y de numerosas Direcciones generales), el número de Dependencias que contaban con Direcciones especializadas en asuntos internacionales se elevó a nueve en 1983 (con López Portillo fueron ocho), para disminuir finalmente a siete en 1985. A partir de ello se puede concluir que el proceso de descentralización de funciones internacionales de la administración pública, en cada una de sus Dependencias, era un fenómeno irreversible, que además fue acorde a las necesidades del nuevo esquema económico neoliberal impulsado desde mediados de la década de los años ochenta.

La llegada, en diciembre de 1988, a la Presidencia de la República por Carlos Salinas de Gortari ratificó la continuación del esquema neoliberal de desarrollo económico. De acuerdo a ese proyecto de desarrollo, el gobierno de Salinas impulsó la apertura de la economía mexicana para propiciar la obtención de nuevos mercados para los productos del país. Como parte importante de esa estrategia, y después de sondear otras alternativas (como el mercado europeo y la cuenca del pacífico), el gobierno se enfocó a la obtención de un tratado de libre

comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. La apertura económica necesariamente implicó una mayor actividad del sector público, pues como brazo del ejecutivo mexicano, las dependencias tuvieron que realizar diferentes gestiones con sus similares de otros países.

En diciembre de 1988, las Dependencias de la administración pública fueron ubicadas por Carlos Salinas, en cinco Gabinetes especializados: el económico, el agropecuario, el de bienestar social, el de política exterior, y el de seguridad nacional. De éstos, el económico y el de política exterior, incluyeron a las Secretarías con mayor número de funciones internacionales (**SRE, SHCP, SECOFI**) y de esas tres Dependencias, las dos últimas, junto con la **Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República**, fueron las que tuvieron a su cargo las negociaciones del principal objetivo económico: el Tratado de Libre Comercio. Para ello, esas tres Dependencias del ejecutivo crearon un amplio aparato burocrático que se especializó en las negociaciones internacionales. Cabe destacar que, para representar oficialmente a México durante las negociaciones del Tratado, el Presidente designó a Jaime Serra Puche, secretario de Comercio.

El esquema de mayor apertura económica asumido por el gobierno de Carlos Salinas llevó también a que el número de Dependencias que contó con una Dirección especializada en negociaciones internacionales se incrementará de siete, a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, a nueve: **SEP, SSA, SHCP, SECOFI, SEMIP, SEPESCA, SECTUR, SARH y PGR**. Además, tanto **SHCP** como la **SECOFI** contaron con más de una Dirección cuyas funciones se enfocaron a atender cuestiones externas. En cuanto a la coordinación de esas dependencias con la **SRE** para desempeñar sus actividades, sólo cinco de las nueve lo hacían formalmente.

En base a las consideraciones anteriores se confirma la hipótesis enunciada en la introducción de esta investigación, misma que señaló el estrecho vínculo mantenido entre las actividades internacionales desarrolladas por las entidades de la administración pública central y el modelo de desarrollo económico adoptado por los gobiernos respectivos. Esto propició que también el papel de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** variara en función de las necesidades comerciales del país: de 1917 a 1940, cuando el país se encontraba en un proceso de ordenamiento interno que postergaba una mayor actividad exterior, las relaciones del país con el extranjero fueron casi exclusivamente diplomáticas, y motivaron que la **SRE** participara en cualquier negociación que se estableciera, no importando el giro. De 1940 a 1971 el modelo de crecimiento hacia adentro requirió de mayores nexos comerciales con el exterior, pero la existencia de una relación especial con los Estados Unidos llevó a que la política comercial del país fuera de carácter bilateral. Esto motivó que otras Secretarías, aparte de **Relaciones Exteriores**, establecieran contactos externos permanentes, sobre todo aquellas con tareas de fomento industrial o financiero (**SHCP, SIC, SEN**).

Desde la "nueva política exterior" de Echeverría hasta la fecha, los contactos con el exterior se multiplicaron al buscar el país mercados alternos para sus productos, y al presentarse la posibilidad de convertirse en una potencia media. En base a ello, llegó a ser común que la mayoría de las Dependencias contaran con una oficina especializada en asuntos internacionales y que ahora la **SRE** esté encargada, casi exclusivamente, de atender las cuestiones diplomáticas, pese a existir otras materias donde el país mantiene vínculos con el exterior.

Bibliografía

1. Aguayo Quezada, Sergio. "Los efectos del Tratado de libre comercio en el sistema político mexicano", en México-Estados Unidos 1990. México: El Colegio de México, 1992, p.p. 95-105.
2. Andriole, Stephen J. "Decision process models and the needs of policy-makers: thoughts on the foreign policy interface", en Policy sciences. Elseview publishing company, No. 11, 1979, pp. 19-37.
3. Angeles Moreno, María de los. "Características de la función política-administrativa del servidor público y toma de decisiones en período de restricción de recursos", en Gestión pública en período de restricción de recursos económicos. México: INAP (serie praxis:70),pp. 109-126.
4. Arriola, Carlos. "El acercamiento mexicano-chileno", en México y América Latina: la nueva política exterior. México: El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales: XI), 1974, p.p. 85-125.
5. Bagley, Bruce Michael. "Interdependencia y la política de los Estados Unidos hacia México en los años de 1980". Coral Gables, Florida: Escuela de posgrado de Estudios Internacionales", 1988, 38 p.
6. Benítez, Fernando. Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana. El cardenismo. México: FCE, 1977, 379 p.
7. Benítez, Fernando. Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana. El caudillismo. México: FCE, 1977, 255 p.
8. Bojórquez, Juan de Dios. Memoria presentada por el c. ingeniero jefe del Departamento del Trabajo. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1934, 256 p.
9. Brzezinski, Zbigniew. "Purpose and planning in foreign policy", en The public interest, no. 14, winter 1969, p.p. 52-73.
10. Cahier, Philippe. Derecho diplomático contemporáneo. España: Gráfica Lebrija, S.A., 1965, 685 p.
11. Cárdenas. Lázaro. Obras I-Apuntes. México: UNAM, XI tomos, 1973.
12. Carpizo McGregor, Jorge. La Constitución Mexicana. México: UNAM, 1979, 315 p.

13. Carrillo Castro, Alejandro. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979). México: Porrúa, 1985, 290 p.

14. Carrillo Flores, Antonio. "La política exterior de México", en Foro Internacional, México: El Colegio de México, Vol. VI, octubre-diciembre de 1965, y enero-marzo de 1966, núms. 22-23.

15. Castañeda, Jorge. "México y el exterior", en México: cincuenta años de revolución. México: FCE, 1961, p.p. 266-289.

16. Castro y Castro, Fernando. 40 años de actuación pública. México: Talleres gráficos de la nación, 1987, 450 p.

17. Crozier, Michel. El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. Buenos Aires: Amorrortu, Vol. I y II, 1969.

18. Chabat, Jorge. "La toma de decisiones en la política exterior mexicana: perspectivas en la relación con Estados Unidos". México: C.I.D.E., 1988, 61 p.p.

19. Deutsh, Karl W. El análisis de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Paidós, 1974, 243 p.

20. Domínguez, Jorge I. y Juan Lindau. "The primacy of politics", en How foreign policy decisions are made in the third world. Westview Press, 1986, p.p. 113-137.

21. Ferris, Elizabeth G. "Toward a theory for the comparative analysis of Latin American foreign policy", en Ferris y Lincoln (ed.) Latin American foreign policies, Westview Press, 1983, p.p. 239-257.

22. Gastélum, Bernardo J. La Revolución Mexicana. México: Porrúa, 1966, 561 p.p.

23. Gaxiola, Francisco J. El presidente Rodríguez. México: Editorial Cultura, 1938, 603 p.

24. -----, Memorias. México: Porrúa, 1975, 358 p.

25. Goldman, Kjell. "the foreign sources of foreign policy: causes, conditions, or inputs?", en Political theory, Vol. 4, no. 3, september 1976, p.p. 291-309.

26. González Graf, Jaime. La perspectiva para 1981. Los propósitos difíciles. Modernización con marginalidad. México: Instituto mexicano de estudios políticos, a.c., 1980, 97 p.

27. González, Guadalupe y Ma. Amparo Casar. "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT". (Ponencia presentada en la IX Reunión de Centros miembros del RIAL. Tema: los procesos decisorios de las políticas exteriores latinoamericanas. Brasilia, 29 de noviembre-2 de diciembre de 1987, 41 p.)
28. González, Luis. Los artífices del cardenismo. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana: 14), 1979, 273 p.
29. ----, Los días del presidente Cárdenas. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana: 15), 1981, 381 p.
30. Green, Rosario. "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en Foro Internacional, México: El Colegio de México (Número conmemorativo del cuadragésimo aniversario de El Colegio de México: 82), 1980, p.p. 149-160.
31. Grindle, Merilee Serril' Bureaucrats, politicians and peasants in México. USA, University of California Press, 1977, 220 p.
32. Hood, Cristopher C. Los alcances de la administración pública. México: Limusa, 1979, 263 p.
33. Juárez Mejía, Godolfino. "La sectorización de la administración pública federal". México: INAP (serie praxis: 9), 1978. 19 p.
34. Kaufman Purcell, Susan. "la deuda y la restructuración de México", en México-Estados Unidos 1987. México: El Colegio de México, 1989, p.p. 89-105.
35. König, Wolfgang. "México frente a la A.L.A.L.C. y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", en México y América Latina: la nueva política exterior. México: El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales: XI), 1974, p.p. 129-159.
36. Korany, Bahgat. "Foreign policy decision-making theory and the third world", en How foreign policy decisions are made in the third world. Westview Press, 1986, p.p. 39-60.
37. ----, "The take-off of third world studies? The case of foreign policy, en World politics, p. 464-487.
38. Leemans, Arne F. Cómo reformar la administración pública. México: FCE, 1982, 389 p.
39. López Rodo, Laureano. La administración pública y las transformaciones

- ocioeconómicas. Madrid: Imprenta nacional del boletín oficial del Estado, 1963, 144 p.
40. Lozoya, Jorge Alberto. "México y la diplomacia multilateral, en Foro internacional. México: El Colegio de México, Vol. XXIV, no. 4, abril-junio 1984.
41. Matute, Alvaro. Historia de la Revolución Mexicana. La carrera del caudillo. México: El Colegio de México, Vol. 8, 1980, 201 p.
42. McLellan, David S., William C. Olson y Fred A. Sandermann. The theory and practice of international relations. New Jersey: Prentice-Hall, 1974.
43. Medina Luna, Ramón. "Proyección de México sobre Centroamérica", en México y América Latina: la nueva política exterior. México: El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales: XI), 1974, p.p. 11-46.
44. Medina, Luis. Civilismo y modernización. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana: 20), 1979, 205 p.p.
45. Mendieta y Nuñez, Lucio. La administración pública en México. México: Imprenta universitaria, 1943, 346 p.
46. México. Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo I y II, 1960.
47. México. Instituto Nacional de Administración Pública. "El político y el administrador", entrevista de José Luis Mejías con Alejandro Carrillo Castro. México: INAP (Serie praxis: 23), 1979, 28 p.
48. ----, "Reglamentos interiores de las Dependencias de la administración pública centralizada". México: INAP (serie praxis: 14), 1978, 19 p.
49. Meyer Cosío, Lorenzo. "El año político. Un reflujo relativo de la tensión", en México-Estados Unidos 1987. México: El Colegio de México, 1989, p.p. 11-25.
50. ----, "Las crisis de la élite mexicana y su relación con los Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de libre comercio", en México-Estados Unidos 1990. México: El Colegio de México, 1992, p.p. 73-93.
51. ----, México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942). México: El Colegio de México (primera reimpresión), 1981, 505 p.

52. Meyer, Marshall W. *Change in public bureaucracies*. Cambridge University Press, 1979, 251 p.
53. Mijares Palencia, José. *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*. México: Sociedad mexicana de publicaciones, 1936, 345 p.
54. Naciones Unidas. Departamento de asuntos económicos y sociales. *Manual de administración pública*. New York, 1962, 152 p.
55. Navarro de Anda. *Apuntes para una cronología de la Revolución Mexicana*. México: Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1980, 163 p.
56. Navarro de Flores, María Victoria. *Gestión pública en período de restricción de recursos económicos*. México: INAP (serie praxis: 70), p.p. 109-126.
57. Ojeda Gómez, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México (Colección Centro de estudios internacionales: XVII), 220 p.
58. -----, "El lugar de México en el mundo contemporáneo", en Foro internacional. México: El Colegio de México, no. 24 (abril-junio), 1984.
59. -----, "La política exterior de México: objetivos, principios e instrumentos", en Revista mexicana de política exterior, no. 2 (enero-marzo), 1984.
60. -----, "Las relaciones de México con el gobierno revolucionario cubano", en México y América latina: la nueva política exterior. México: El Colegio de México (Centro de estudios Internacionales: XI), 1974, p.p. 49-81.
61. -----, "Problemas básicos en el estudio de las relaciones internacionales", en Foro internacional. México: El Colegio de México, vol. 5, no. 1, (julio-septiembre), 1964, p.p. 84-98.
62. Olloqui, Juan José de. *Consideraciones sobre dos gestiones: servicio exterior y banca*. México: Porrúa, 1986, 284 p.
63. -----, *México fuera de México*. México: UNAM, 1980.
64. Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla. *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana:23), 1978, 298 p.
65. Peschard Jacqueline, Cristina Puga y Ricardo Tirado. "De Avila Camacho a

- Miguel Alemán", en Evolución del Estado mexicano. México: Ediciones El caballito, s. a., Vol. III(Consolidación 1940-1983), 1989, p.p. 30-31.
66. Portes Gil, Emilio. Quince años de política mexicana. México: Ediciones librería botas, 1954, 566 p.
67. Rehfuss, John. Public administration as political process. New York: Charles Scribners Sons, 1973, 247 p.
68. Reyna, José Luis. "Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976", en Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. México: Siglo XXI, 1985, p.p. 101-118.
69. Reyna, José Luis y Raúl Trejo Delarbre. De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos. México: Siglo XXI (La clase obrera en la historia de México:12), 1981, 188 p.
70. Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940. México: INAP (serie II: administración pública mexicana), 1984, 465 p.
71. Romero Flores, Jesús. Anales históricos de la Revolución Mexicana. México: Libro Mex-Editores, Tomos II y III, 1960.
72. Ronfeldt, David F. "The mexican army and political order since 1940, en James W. Wilkie, Contemporary Mexico: paper of the IV international congress of mexican history, University of California, 1976.
73. Rosenau, James N. "The premises and promises of decision-making analysis", en Contemporary political analysis. New York: The free press. 1967, p.p. 189-211.
74. Sáenz, Aarón. La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos. México: FCE, 1961, 519 p.
75. Salas, Federico. "El Senado y la política exterior mexicana", en Carta de política exterior mexicana. México: CIDE (marzo-abril), 1983,p.p. 17-21.
76. Serrano Migallón, Fernando. Toma de posesión: el rito del poder. México: Porrúa, 1988. 189 p.
77. Snyder, Richard S., H. W. Brock, and Burton Sapin. Decision-making as an approach to the study of international politics. Princeton: organizational behavior section,(foreign policy analysis series:3), 1954.

78. Suárez, Eduardo. Comentarios y recuerdos. México: Porrúa, 1977, 450 p.
79. Taracena, Alfonso. Historia extraoficial de la Revolución Mexicana. México: Jus (segunda edición), 1987, 517 p.
80. Torres Ramírez, Blanca. México en la segunda guerra mundial. México: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana:), 1979, 380 p.
81. Valadés, José C. Historia general de la Revolución Mexicana. México: SEP-ediciones gernika, Vol. 9 y 10, 1985.
82. Valero, Ricardo. "La política exterior de México: el proyecto de Echeverría", en Lecturas de política exterior mexicana. México: El Colegio de México, 1979, p.p. 77-108.
83. Velasco Ibarra, Enrique. Administración pública y desarrollo. México: UNAM, Facultad de ciencias políticas y sociales (serie estudios: 14), 1970, 364 p.
84. Waldo, Dwight. Administración pública. México: Trillas, 1980, 530 p.
85. Wilkie, James W. La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social. México: FCE, 1978, 566 p.