

2ej  
27



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

"LA INFLUENCIA DEL PRESIDENCIALISMO EN LA EVOLUCION  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. (1946 - 1970)"

# T E S I S

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION  
PUBLICA

p r e s e n t a

CECILIA MIRELES INFANTE



México, D. F.

1987



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA INFLUENCIA DEL PRESIDENCIALISMO EN LA EVOLUCION DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA. ( 1946 - 1970 )

	Pag.
Introducción.	3
I. PRESIDENCIALISMO MEXICANO.	
Consideraciones en torno a la Revolución Mexicana.....	8
Consolidación del presidencialismo constitucional.....	21
II. SISTEMA PRESIDENCIAL Y ADMINISTRACION PUBLICA.	
Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.....	36
El presidente constitucional como Jefe de la Administración Pública.....	46
La Administración Pública como vínculo entre la política y la sociedad.....	52
III. 1946-1952. PRIMER CIVIL EN LA PRESIDENCIA: INICIOS DE LA MODERNIDAD.	
Miguel Alemán Valdés.....	61
Política interior y exterior.....	62
La organización de la Administración Pública.....	67
Algunos lineamientos de política económica.....	70
- moneda.....	77
Educación.....	80
Seguridad Social.....	82
Conclusión.....	84
IV. 1952-1958. CONSOLIDACION DE LA INDUSTRIALIZACION.	
Adolfo Ruíz Cortines.....	87
Política interior y exterior.....	89
La organización de la Administración Pública.....	94
Algunos lineamientos de política económica.....	96
- moneda.....	102
Educación.....	103
Seguridad Social.....	105
Conclusión.....	108

V.	1958-1964. DESARROLLO CON ESTABILIDAD.	
	Adolfo López Mateos.....	111
	Política interior y exterior.....	112
	La organización de la Administración Pública.....	116
	Algunos lineamientos de política económica.....	119
	- moneda.....	130
	Educación.....	131
	Seguridad Social.....	133
	Conclusión.....	137
VI.	1964-1970. CONSOLIDACION DE LA POLITICA DE ESTABILIDAD.	
	Gustavo Díaz Ordáz.....	140
	Política interior y exterior.....	142
	La organización de la Administración Pública.....	144
	Algunos lineamientos de política económica.....	147
	- moneda.....	153
	Educación.....	154
	Seguridad Social.....	156
	Conclusión.....	159
	Conclusiones generales.....	161
	Anexo 1.....	168
	Anexo 2.....	171
	Anexo 3.....	174
	Bibliografía.....	176

## INTRODUCCION.

El presente trabajo de tesis hace un análisis en torno a la influencia que ha tenido el presidencialismo en la evolución de la Administración Pública Mexicana. El periodo que se considera va desde 1946 con la coyuntura económica provocada por la Segunda Guerra Mundial, la cual aunada al momento político interno originó una reordenación en los lineamientos hasta entonces seguidos por la acción gubernamental; hasta el término del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz en el año de 1970, que es cuando llega a su fin el modelo de desarrollo estabilizador.

No se pretende sea un análisis del discurso político; sino de las tendencias de la Administración Pública que en términos generales son determinadas por el Jefe del Poder Ejecutivo; quien como representante del Estado frente a la sociedad y en función de sus amplias facultades constitucionales y con las propias derivadas del régimen político, se instituye como principal administrador.

En su evolución, la Administración Pública ha creado para su desenvolvimiento político, económico y social, los organos indispensables para dar cumplimiento a los fines sociales, con apego al régimen jurídico establecido; por ello se reconoce que mediante la evolución de las instituciones del Estado, se fortalece

ce y perfecciona la capacidad de rectificación del Sistema Político Mexicano.

En el gobierno mexicano el representante del Poder Ejecutivo -- siempre imprime a su administración un sello particular que lo diferencia de sus antecesores, ya sea por el ajuste de las estructuras administrativas, o por los planes y proyectos básicos de gobierno que se llevan a cabo cada sexenio. De ahí que las estrategias políticas condicionen en buena medida la conducta administrativa que sigue de un periodo a otro, debido a que -- las acciones del Poder Ejecutivo se traducen en hechos concretos.

El desarrollo de la investigación se plantea de la siguiente -- manera: en el primer capítulo se presentan algunas consideraciones en torno al presidencialismo moderno, tomando como base el movimiento político-social de 1910, el cual al concluir dió lugar a la existencia de un gobierno fuerte, que con el tiempo se apoyó en el Partido Nacional Revolucionario, firmando el actual Sistema Político Mexicano.

La segunda parte hace un breve análisis del Poder Ejecutivo dentro del Sistema Político y del porque de sus distintas acepciones tales como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la -- Administración Pública Federal. Contiene también algunas de ---

las principales características de la Administración Pública, - así como de su relación con la sociedad.

En los capítulos restantes se presentan los cuatro periodos --- presidenciales comprendidos de 1946 a 1970. No se pretende examinar toda la obra de gobierno de cada presidente; sino que se trata de resaltar en cada uno de los periodos, los aspectos sobresalientes de las actividades realizadas por la Administra--- ción Pública a iniciativa del representante del Poder Ejecutivo Federal.

Los aspectos que se consideran son: los planteamientos que de--- linearon la política interior y exterior de cada gobierno; un breve esquema de la organización de la Administración Pública, así como de las implementaciones administrativas mas sobresa--- lientes y que implicaron un crecimiento del sector público; algunos de los lineamientos generales de la política económica de cada periodo, resaltando la importancia de la estabilidad del peso frente al dólar; así como los aspectos sobresalientes so--- bre educación y seguridad social.

Con lo anterior se espera señalar cual fue la influencia de cada presidente en la evolución de la Administración Pública, en función de las condiciones económicas, políticas y sociales de su época. De igual manera se busca poder determinar si hubo ---

continuidad o ruptura en las actividades encomendadas a cada --  
uno de ellos para cumplir con los objetivos de la sociedad.

I. PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

## CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REVOLUCION MEXICANA.

A principios de siglo el gobierno de Porfirio Díaz estaba organizado como una inmensa red que se extendía por todo el país a través de los gobernadores, al tiempo que para mantener y hacer respetar la autoridad del dictador existían los jefes políticos. De ahí que el sistema de gobierno se haya caracterizado -- por los caciques, quienes eran los servidores de los altos funcionarios. Por ello, "... la centralización y acumulación del poder fue el fundamento para el logro de la estabilidad social y progreso de la nación ... pues el dictador sólo tenía una --- idea fija: alcanzar el poder y conservarlo indefinidamente, a cualquier costo, incluso social, de esta forma ... se estructuró una jerarquía de poder en cuya cima estaba Díaz. Inmediatamente abajo se hallaban el poder legislativo y el judicial y sobre todo los 27 gobernadores estatales." (1)

.....

1. Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México (1821--1940), Serie II, Administración Pública Mexicana, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, p. 176.

Fundamentándose en estos elementos Díaz permaneció en el ejercicio del poder público por tres décadas, transformándolo en un poder soberano que hizo posible la construcción de un aparato político-administrativo. Sin embargo en el "... sacrificó las libertades públicas, limitó la libertad de imprenta, suprimió el sufragio popular, ... a la vez que centralizó el poder en toda la Nación, convirtiéndose en el árbitro supremo de toda la República, " (2) Podría decirse que el porfirismo representó históricamente un retroceso político y social, que anuló los esfuerzos de la Reforma Liberal (+) para transformar al país, y que conjuntamente determinó el movimiento armado que en su afán de lucha por el poder, se prolongó durante casi toda la segunda década del siglo XX.

Fueron básicamente dos los momentos que caracterizaron el movimiento revolucionario iniciado en 1910. El primero de ellos estuvo encabezado por Francisco I. Madero y un grupo de disidentes

.....

2. Miranda Basurto, Angel. La evolución de México, Editorial - Herrero, 3ª reimpresión, México 1985, p. 281.

+ La Reforma Liberal se caracterizó por su lucha contra el poder económico del clero y del ejército, pero sin embargo durante la dictadura, la Iglesia y los jefes militares volvieron a disfrutar del poder que anteriormente se les había arrebatado.

quienes emprendieron la insurrección para destituir a Porfirio Díaz y reincorporar a la Constitución el principio de no reelección; y el segundo se ubica en 1913 con Venustiano Carranza, motivado por la ruptura del orden constitucional producida por Victoriano Huerta. Ambos momentos originaron que el movimiento político-social resultara radical y transformador de la estructura de la Nación, pues por su medio el pueblo reconquistó el respeto a sus derechos.

Los líderes antirreeleccionistas deseaban establecer una democracia política, por lo que consideraron oportuno fundar un partido de oposición con la fuerza necesaria para postular la candidatura de Francisco I. Madero a la presidencia de la República y a Francisco Vázquez Gómez para la vicepresidencia, en oposición al régimen dictatorial del presidente Díaz.

Durante la contienda electoral, independientemente de la campaña y del gran número de adeptos, el voto popular en las elecciones presidenciales de 1910 no fue respetado y se reconoció una vez más al general Díaz como presidente de la República y a Ramón Corral como vicepresidente. Por ello, ante el fraude electoral Madero redacta el Plan de San Luis y fija el 20 de noviembre como el día en que se deben insurreccionar los maderistas de toda la República. Declaró nulas las elecciones e incitó al pueblo a levantarse en armas para arrojar del poder a Díaz e --

instaurar así un nuevo gobierno.

Estableció el principio de " Sufragio Efectivo. No Reelección ", y marco los postulados que habrían de ponerse en práctica al -- triunfo de la Revolución.

" Los principios son:

' Sufragio Efectivo. No Reelección ' :  
 El primero, para salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los Estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas y a la Nación su grandeza.  
 El segundo, para evitar que en lo sucesivo se adueñen del poder nuestros gobernantes y establezcan nuevas dictaduras; y por lo pronto para obtener una renovación del personal del gobierno, llevando por miras que quienes rijan los destinos de la patria en el próximo periodo constitucional, sean los más aptos y dignos y puedan dar satisfacción a las ardientes aspiraciones de los mexicanos, que quieren estar gobernados por la ley, no por un hombre." (3)

La propaganda revolucionaria se extendió por todo el país y se reconoció como jefe del movimiento a Francisco I. Madero; mientras en el sur, Emiliano Zapata encabezó el movimiento revolucionario con la finalidad de restituir a los campesinos las ---

.....

3. Contreras, Mario y Jesús Tamayo. México en el Siglo XX, -- 1900-1913 Lecturas universitarias Núm. 22, Antología, Textos y Documentos, Tomo I, UNAM, Centro de estudios Latinoamericanos FFL, México 1975, p. 288.

tierras. " De este modo, el movimiento que se había iniciado -- para reivindicar libertades políticas, se transformó en una revolución político-social." (4)

El golpe decisivo del movimiento político fue cuando los revolucionarios tomaron Ciudad Juárez, Chihuahua en 1911; de esta forma y conforme al Plan de San Luis, Madero asumió la presidencia interina. Ahí organizó su gabinete, en el que figuraban Francisco Vázquez Gómez, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y José Ma. Pino Suárez, todos ellos ciudadanos que habrían de desempeñar puestos claves en los años siguientes.

Porfirio Díaz comprendió que había llegado el fin de su gobierno y mediante la firma de los tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, los representantes del gobierno y de la Revolución pactaron las condiciones para reestablecer la paz y el orden público.

Los puntos esenciales de los tratados fueron:

- La renuncia de Don Porfirio Díaz y Ramón Corral como presidente y vicepresidente de la República, respectivamente.

.....

4. Miranda Basurto, Angel. op. cit., p. 301.

- Encargar interinamente el Poder Ejecutivo al Licenciado -- Francisco León de la Barra.
- Convocar a nuevas elecciones conforme a los términos constitucionales, y
- La renuncia de Francisco I. Madero al poder que le había - conferido el Plan de San Luis.

En estas circunstancias se realizaron las elecciones para la renovación de los poderes federales, en las que resultó electo -- por votación popular Francisco I. Madero para la presidencia de la República, puesto del que se hizo cargo en noviembre de 1911 y cuyo mandato debía durar hasta el 30 de noviembre de 1916.

Es importante hacer notar que al llegar Madero a la presidencia se encontró con las mismas bases porfiristas en los poderes Legislativo y Judicial y con toda la estructura de intereses --- creados por el grupo de científicos. Su administración tuvo entonces que enfrentar los restos de este régimen, situación que significó serias dificultades para su gobierno. Por ello frente a la inestabilidad política reflejada en las Cámaras y la manifiesta debilidad de Madero, los intereses capitalistas extranjeros aprovecharon las circunstancias para derrocarlo.

El capitalismo norteamericano particularmente intervino para -- provocar la caída de Madero, recuerdese el Pacto de la Embaja-- da (+), independientemente de que meses antes ese gobierno lo - había apoyado en su lucha contra la dictadura; dando lugar así al cuartelazo que lo traicionó por el pacto de Felix Díaz y --- Victoriano Huerta.

Madero y Pino Suárez fueron aprehendidos y obligados a renun--- ciar a su cargo. Las renuncias fueron aceptadas en el acto en - el Congreso y declarado presidente por ministerio de Ley Pedro Lascurain, quien después de nombrar a Victoriano Huerta minis-- tro de relaciones exteriores, presentó su renuncia para que --- Huerta asumiera la presidencia por ministerio de Ley; quedando así consumada la usurpación.

El derrocamiento de Madero y su muerte en manos de derechistas en 1913, desencadenó nuevamente el movimiento revolucionario. - Por esta razón "... la revolución de 1913 fue una inmensa pro-- testa del pueblo mexicano contra la usurpación de Huerta, tanto porque esta constituía una restauración del régimen dictatorial porfirista, cuanto principalmente porque los crímenes de febre-- ro de 1913 entrañaron el desconocimiento del mandatario que ha-

.....

+ Para conocer las repercusiones de el Pacto de la Embajada, consultese: Garciadiego, Javier. Et. Al. Evolución del Es-- tado Mexicano (Reestructuración: 1910-1940), Ediciones el Caballito, México 1986, pp. 55-68.

bía sido legalmente electo." (5)

Fue entonces cuando Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, dirigió la oposición a la usurpación y desconoció el gobierno de Huerta. En mayo de 1913 publicó el Plan de Guadalupe, originando la guerra civil que tenía como finalidad la restauración del gobierno constitucional según los lineamientos estipulados en la Constitución de 1857.

El Plan de Guadalupe desconocía a Huerta como Presidente de la República, a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación y a los gobiernos de los Estados que reconocieran al usurpador; además estableció la organización del ejército constitucionalista y designo a Venustiano Carranza como primer jefe del nuevo ejército y encargado del Poder Ejecutivo, hasta que pudiera nombrarse al Presidente de la República, cuando triunfara la Revolución.

Fue Carranza quien dio las primeras orientaciones hacia la organización del gobierno civil, proponía prohibir la intromisión de la Iglesia en los asuntos políticos, así como limitar los in

.....

5. Contreras, Mario y Jesús Tamayo. México en el siglo XX. -- 1913-1920 Lecturas universitarias Núm. 22. Antología, Textos y Documentos, Tomo II, UNAM, Centro de Estudios Latinoamericanos FFL, México 1976, p. 379.

tereses económicos que se había incrementado durante la dictadura. Luchó abiertamente por el cumplimiento de las Leyes de -- Reforma y pensaba que los municipios libres eran la base de la libertad política y que no podrían desempeñar este papel mientras existiera el jefe político.

Posteriormente por medio del Decreto de Adiciones y Reformas al Plan de Guadalupe expedido en 1914, se hizo saber que este Plan tendría vigencia hasta el triunfo completo de la Revolución; -- pero que mientras durara la lucha, el primer jefe del Poder --- Ejecutivo expediría y pondría un vigor todas las leyes y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, políticas y sociales del país.

En cumplimiento a ese decreto Carranza expidió varias leyes que versaron sobre el municipio libre, la restitución y dotación de ejidos y la supresión de las tiendas de raya, entre otras. De -- este modo el 25 de diciembre de 1914 publicó un decreto que fundamentó el principio del municipio libre como base de la libertad política.

" Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre; administrado por ayuntamientos de ---

elección popular directa y sin que haya autoridad intermedia entre estos y el gobierno del Estado." (6)

La dictadura había destrozado en la práctica la Constitución -- de 1857; algunos de los artículos habían sido totalmente cam  
biados, muchos otros se habían modificado parcialmente y los no re  
formados permanecían sin aplicación y eran ya obsoletos. Frente a estos hechos Carranza precisó que era necesario convocar a un Congreso Constituyente, para identificar las necesidades de la época y hacer de esta forma la Ley Suprema de la República.

Al entregar al Congreso Constituyente reunido en Querétaro su - proyecto de Constitución reformada. Carranza "... manifestó la convicción de que la Constitución de 1857 había sido inaplica--  
ble en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas que - le habían servido de base." (7) Proponía la organización de un gobierno fuerte y confirmaba la necesidad de que la conserva--  
ción del orden debía coincidir con la legalidad. Explicó que "  
...la primera reforma que deseaba inducir al rehacer la rama --

.....

6. Texto en Codificación de los decretos del C. Venustiano -- Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista en-- cargado del Poder Ejecutivo de la Unión. p. 145.
7. Córdova, Arnaldo. La formación del Poder Político en Méxi-  
co, Serie Popular Era, México 1982, p. 52.

ejecutiva del gobierno, consistía en suprimir la supremacía del Legislativo señalada en la Constitución de 1857 ... puesto que dicha Constitución ... propuso realmente un Ejecutivo eficaz -- con libertad dentro de su esfera de acción para ejercer su política." (8) Y fundamentó su argumento al afirmar que con un sistema de elección directa eliminaría la intervención del Poder - Legislativo en la elección del Presidente, al tiempo que propuso también eliminar la vicepresidencia de la República.

A diferencia de lo realizado por Francisco I. Madero que en su programa sólo propuso la renovación política, "... los constitucionalistas conservaron como núcleo esencial de su programa - social, las instancias fundamentales de la revolución política; la defensa a ultranza del principio de la propiedad privada, -- en proyecto de un desarrollo capitalista para México, la institucionalización de un Estado de Derecho independiente de los -- intereses privados y un sistema jurídico de libertades públi---cas." (9) Situación que puso de manifiesto la convicción de que los revolucionarios estaban dispuestos a lograr un cambio en el sistema político, a aceptar el sistema federal y un Ejecutivo -

.....

8. Stephen S., Goodspeed. El papel del Jefe del Ejecutivo en México en problemas agrícolas e industriales en México. -- Talleres gráficos de la Nación, México 1955, p. 47.
9. Córdova, Arnaldo. op. cit., p. 31.

fuerte, una legislación bicameral, la doctrina de separación -- de los poderes y los otros aspectos de la Constitución, por cuya restauración supuestamente habían peleado.

Finalmente el 31 de enero de 1917 se firmó la nueva Constitu--- ción, la cual rompiendo con los moldes jurídicos establecidos - incluyó principios de reforma social, es decir, garantías indi- viduales y garantías sociales. Así concluyó sus labores el con- greso constituyente, quien presentó la norma fundamental que se promulgó el 5 de febrero del mismo año y recibió el nombre de - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado de la reunión del Congreso Constituyente, el ca- pítulo IV del Informe de la Comisión, trató acerca del Poder -- Ejecutivo e incluyó los artículos 80 al 94. El artículo 80 con- firmó el " Supremo Poder Ejecutivo " a un sólo individuo que se denomina " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos "; el ar- tículo 81 se refirió a la elección directa del presidente; el - artículo 82 estableció las cualidades que debería reunir el in- dividuo que ocupara el puesto de Jefe del Ejecutivo; el artícu- lo 83 fijó el periodo presidencial de cuatro años; el artículo 84 implicó todo lo relacionado a como debía cubrirse la vacante de la presidencia.

En lo concerniente al artículo 83, el cual fue reformado por de

creto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1927; el 24 de enero de 1928, fecha en que se modifica el número de años que el presidente debe permanecer en el cargo, ampliándose el periodo de cuatro a seis años; y el 29 de abril de 1933 que fue cuando se hizo la última reforma, quedando en los términos actuales y que a la letra dice: " El presidente -- entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará en él -- seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con carácter de -- interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." (10)

Al respecto de las reformas al artículo 83 constitucional Jorge Carpizo afirma que "... dentro del contexto político ... el --- principio de no reelección, es una de las principales reglas -- del juego del sistema ... puesto que ... si esta regla se alterara, se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan -- las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro -- sistema político." (11)

.....

10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición conmemorativa explicada y comentada, Fernández Editores, S.A., 1ª Edición, México 1967, p. 61.
11. Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, Siglo XXI -- Editores, México 1984, p. 59.

La Constitución de 1917 no se aplicó de inmediato, ya que durante el ejercicio constitucional de Venustiano Carranza quien después de realizadas las elecciones para Presidente de la República, Diputados y Senadores, resultó electo para la primera magistratura y tomó posesión el 1º de mayo de 1917, para el periodo presidencial que debería de terminar el 30 de noviembre de 1920, este gobernó con facultades extraordinarias, amén de que ninguna de las reformas sociales se puso en marcha de modo convincente.

El sucesor Alvaro Obregón, durante su mandato presidencial también gobernó con facultades extraordinarias. Esta situación puso nuevamente en evidencia, pues se dio en los dos primeros periodos presidenciales después de la promulgación de la Constitución, que desde el principio de la vigencia de la nueva Carta Magna el Poder Ejecutivo ejerció un papel fundamental, que al mismo tiempo se tradujo en la existencia de un gobierno fuerte. Hecho que demostró que la Constitución de 1917 había dado lugar a una total transformación del sistema político.

#### CONSOLIDACION DEL PRESIDENCIALISMO CONSTITUCIONAL.

Los años pos-revolucionarios son considerados como la etapa en que el Estado pasa del régimen de caudillos al presidencialista; el primero se caracterizó por basarse en hombres de personalidad carismática, así como en su trayectoria y poder militar.

Y el segundo por la necesidad de un candidato a la presidencia con capacidades administrativas.

La transición del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación total o en su caso a la transformación del carisma del caudillo, fundamentado en el poder para de esta forma institucionalizar el poder como presidencialismo constitucional. El objetivo era institucionalizar el poder, puesto que en sentido amplio las facultades del presidente establecidas en la nueva Constitución, coincidían con los poderes del caudillo. Lo que originó un poder presidencial despersonalizado, equivalente a un presidencialismo fuerte frente a cualquier circunstancia, basado en el poder inherente a la institución presidencial. Debido a que: " el poder presidencial deriva del cargo y no de la persona que lo ocupa, y tal cargo y posición esta sancionada constitucionalmente, es pues un presidencialismo --- constitucional." (12)

Los esfuerzos definitivos contra el caudillismo fueron realizados durante los gobierno de los generales Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. La labor mas importante que realizaron fue

.....  
12. Fernández Santillan, José F. Política y Administración Pública en México. 1934-1978, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980, p. 23.

organizar un poder central y fuerte, para así iniciar una rápida modernización del país, conjuntamente con el proceso de reconstrucción del Estado. De hecho " el ascenso al poder de --- Obregón contribuye a la eliminación de los caudillos, y el de --- Calles favorece el desarrollo y modernización de las institu--- ciones; lo que en su conjunto estimuló con gran rapidez la concepción del Estado como corporación de grupos a intereses y el rechazo consecuentemente del poder personal." (13)

De 1920 a 1924, durante el gobierno de Alvaro Obregón, el país tuvo el primer gobierno estable gracias a la limitación del poder de los jefes militares, la cual fue conjunta con su destrucción física en los ampos de batalla. Obregón fue quien puso --- realmente en vigor muchas de las estipulaciones contenidas en la Constitución de 1917; en su mandato "... su política y procedimientos en la presidencia pusieron las bases y establecieron la norma para los presidentes que le sucedieron. Continuó la --- tradición del Ejecutivo dominante sobre todas las fases del gobierno y ensanchó la posición y las facultades ejecutivas de la presidencia." (14) Esto originó que la institución presiden--- cial se viera fortalecida a consecuencia del uso y la costumbre, mas que por la legislación vigente.

.....

13. Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 272.

14. Stephen S., Goodspeed. op. cit., p. 63.

"El predominio del Ejecutivo anterior a 1917, legal o ilegal, no fue eliminado. La constitución estableció un Poder Ejecutivo más fuerte con la esperanza de que los futuros presidentes no recurrirían a procedimientos legales o ilegales para hacer que sus facultades y sus políticas operaran con eficacia ... El gobierno de Obregón demostró que según la constitución el Jefe del Ejecutivo en México era todo poderoso." (15)

Plutarco Elías Calles en su mandato presidencial (1924-1928), - buscó afianzar la fuerza del gobierno y someter todos los conflictos sociales, culturales, políticos y económicos a las leyes e instituciones del Estado Mexicano Revolucionario; por ello, buscó reunir a todas las organizaciones políticas del país.

Esta situación originó que se ampliaran las facultades rectoras de la primera magistratura mediante disposiciones legales; lo que condujo a aumentar y consolidar las prerrogativas presidenciales establecidas por Obregón. En lo que respecta al Congreso, la posición de este llegó al punto de estar subordinado a la figura presidencial y así habría de permanecer durante casi todos los gobiernos siguientes.

.....  
15. *Ibíd.*, p. 74.

En el aspecto legislativo, el periodo presidencial fue ampliado de cuatro a seis años y además se hizo posible la reelección. El 24 de enero de 1928 nuevamente se reformó el artículo 83 --- (que ya había sido reformado en 1927), en cuyo primer párrafo - se asentó que: "El presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelec-- to para el periodo inmediato. Como se desprende del texto el -- presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y - cuando no fuera para el periodo inmediato." (16) Posteriormente, en el año de 1933 el precitado artículo sería modificado, - quedando en los términos actuales. Por otra parte las facultades presidenciales se ampliaron a grado tal que llegaron al --- campo judicial mediante la reforma del artículo 96 constitucional. (+)

"ART.96.- Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores... ". (17)

.....

16. Carpizò, Jorge. op. cit., p. 57.

+ El artículo 96 fue reformado por decreto publicado en el - Diario Oficial el 20 de agosto de 1928, en vigor desde el 20 de diciembre del mismo año, quedando como aquí se re--- produce.

17. Constitución Política ... p. 64

En los comicios de julio de 1928 resultó electo presidente de la República Alvaro Obregón, quien iniciaría el primer periodo presidencial de seis años, sin embargo este fue asesinado antes de que tomara posesión. Su muerte representó la clave de cohesión del grupo revolucionario, puesto que redistribuyó las fuerzas en el interior del mismo; por ello se puede decir que el asesinato dio lugar a "... la crisis interna mas fuerte por la que haya atravesado el grupo gobernante durante el periodo pos-revolucionario; de ella habría de derivarse, directa o indirectamente, la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), la creación del Maximato, el Vasconcelismo y la rebelión esco-barista ... podría decirse ... que toda la vida política mexicana respondió al asesinato del caudillo." (18)

Calles se colocó por encima de todos los jefes y declaró que -- con la muerte de Obregón había terminado la época de los caudillos y empezado la de las instituciones, al tiempo que propuso crear una institución fundamental, es decir, el partido del Estado. Así el 1º de septiembre de 1928, en su último informe de gobierno declaró que "los gobierno de caudillos" serían relevados por "un régimen de instituciones " y la vida política, regu-

.....

18. Mayer Lorenzo. Et. Al. Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. (Los inicios de la institucionalización), Tomo XII, Colegio de México, México 1981, p. 17.

lada por auténticos partidos nacionales. En consecuencia en el mes de marzo de 1929 durante la presidencia provisional de Emilio Portes Gil, nace oficialmente el Partido Nacional Revolucionario.

En PNR tuvo como propósito terminar con los caciques locales -- que desobedecían las ordenes del centro. Este partido fue el -- primero del Estado que colaboró con toda la Administración Pública en la lucha ideológica, lo que dió lugar a que el propio Estado adquiriera una gran cohesión que le permitió hacer frente a la oposición.

La formación de esta institución política fue posible gracias a la anuencia del ejército, "... el partido fue pues, en sus orígenes, una coalición entre algunos jefes militares y caciques, diversas organizaciones políticas estatales y las asociaciones políticas estatales, y las asociaciones obreras y campesinas -- subordinadas a ellos." (19)

El hecho indispensable para institucionalizar el partido en la vida nacional habría de requerir del debilitamiento del ejército, de esta forma el reordenamiento de las fuerzas políticas -- dentro o fuera del PNR fue imperativo para poder liquidar el --  
.....

19. Ibidem., p. 9.

conflicto religioso, civil o armado, bien por la fuerza o por la negociación. En el campo político, "... el partido del Estado cumplió de inmediato sus funciones: burló las presiones de los obregonistas por apoderarse de la asamblea para imponer --- candidatos. Y siguiendo las líneas del Jefe Máximo a su vez res paldadas y consentidas por los jefes presentes, eligió a un can didato que nadie podría afirmar que fuera del Jefe Máximo sin caer en rebeldía." (20) El candidato designado para la presidencia de la República fue Pascual Ortiz Rubio, quien fue reconocido también como el candidato del partido.

Independientemente de que el periodo presidencial de Calles había terminado el 30 de noviembre de 1928, este continuó ejerciendo de hecho un ferreo dominio de la institución presidencial hasta 1935, por lo que de 1929 y 1934 fue llamado "Jefe -- Máximo".

De 1928 a 1934 en el periodo denominado maximato, hubo en Méxi co tres presidentes, sin embargo sólo uno de ellos fue electo por votación popular; los otros dos fueron escogidos por el Con greso como presidentes provisionales. Emilio Portes Gil fue pre sidente provisional debido al asesinato del candidato electo, -

.....

20. González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos, Editorial Era, 2ª Edición, México 1982, p. 46.

del 1º de diciembre de 1928 hasta el 4 de febrero de 1930, fecha en que fue reemplazado por Pascual Ortíz Rubio, presidente electo por el pueblo en los comicios de noviembre de 1929. Finalmente Abelardo L. Rodríguez fue presidente provisional ante la renuncia de Ortíz Rubio, desde el 4 de noviembre de 1932 hasta al 30 de noviembre de 1934, fecha en que ocupa la presidencia el general Lázaro Cárdenas.

"Durante estos siete años hubo cuatro presidentes mas elegidos a indicaciones de Calles, tres de los cuales aportaron sólo su nombre. Cárdenas, el cuarto de la serie, rompió con el llamado Jefe Máximo, asumió el poder personalmente y puso término a la dictadura callista." (21)

De 1934 a 1940 Lázaro Cárdenas fue quien en términos esenciales creó el contrato social populista que contribuyó a la consolidación de la estabilidad política y social. Con ello se inició -- una nueva clase de control en el poder, en la que el Estado se consolidó como el eje de los diversos intereses sociales.

En el gobierno cardenista las relaciones entre el poder público y los hombres fuertes quedaron anuladas definitivamente. La expulsión de Calles representó "... el logro de la autonomía y -- consolidación total del ejecutivo presidencial en el nuevo sistema." (22).

.....  
21. Stephen S., Goodspeed. op. cit., p. 92.

22. Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 324.

De esta manera "... Cárdenas heredó a sus sucesores una organización política perfeccionada institucionalmente, en la que el caudillismo y el poder personal habían encontrado definitivamente su tumba, al tiempo que heredo sobre todo, una problemática de gobierno que incluyó un trato directo con los grupos de obreros y campesinos." (23)

Para lograr entre otros asuntos importantes, el mejor dominio de las cuestiones electorales, Cárdenas reorganizó el "partido oficial"; organismo que era dirigido y controlado por el gobierno y cuyo máximo puesto encabezaba el presidente mismo. La transformación del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), obedeció a una política de clases trabajadoras, a sus organizaciones y a sus coaliciones; al mismo tiempo que también fue el resultado de una respuesta de las directivas sindicales, agrarias, políticas y militares a las acciones de las masas. "Dicha transformación se justificó debido a que ... consistía en haber superado su función puramente electoral, para convertirse en un instituto orientador, defensivo y colaborador eficaz de la política administrativa del poder público." (24)

.....  
23. CF. R. Vernon. El dilema del desarrollo económico de México, Editorial Diana, México 1966, p. 66.

24. Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 325.

En estas condiciones se constituye oficialmente en el mes de -- marzo de 1938 el Partido de la Revolución Mexicana, organismo - que en todo momento tuvo como consigna mantener la unidad de la familia revolucionaria y asegurar el control del proceso electoral por parte del gobierno. "... el Partido de la Revolución -- Mexicana, no surgía precisamente como un partido de masas, sino como un partido de corporaciones, en el que sus unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos resultaban elementos secundarios." (25)

El "partido oficial" con su nueva denominación, propuso una declaración de principios democráticos y nacionalistas, siendo lo relevante de esta nueva postura la incorporación masiva del movimiento obrero y campesino a la política electoral burguesa. Hay que recordar "... que quienes más insistieron en la participación de los sindicatos revolucionarios y de los ejidos en el seño del partido gubernamental fueron los elementos mas avanzados del cardenismo y los representantes demócratas nacionalistas -- del anterior PNR." (26).

.....

25. Córdova, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Serie Popular Era, 4ª Edición, México 1981, p. 148.
26. Maldonado, Edilmiro. Breve historia del movimiento obrero mexicano, Ediciones Estrella Roja, 2ª Edición. p. 223.

La organización del PRM se estableció con una base semicorporativista, formada por los sectores en que oficialmente Cárdenas apoyaba su política; el obrero, compuesto por la CTM y otros -- sindicatos independientes; el campesino, compuesto principalmente por miembros de la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), y el militar.

"El PNR era un partido de partidos; el PRM fue un partido de sectores. Si aquel implicó la -- desorganización de los partidos políticos, éste logró la desorganización de las clases políticas, y su organización como sectores. A partir del ingreso de los obreros al partido del Estado, el problema del Estado consistió en -- controlar al sector obrero y sus organizaciones, y a cualquier organización que expresara o buscara expresar a la clase obrera. Así se -- inició un proceso que culminaría con la fundación del PRI." (27)

Manuel Avila Camacho (1940-1946), desde los inicios de su gobierno buscó un clima de entendimiento con los inversionistas -- nacionales y extranjeros que propiciara el desarrollo. Y en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial inició el proceso de industrialización del país.

A finales de este gobierno, la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional --- (PRI), correspondió a un largo proceso de presiones obreras y -  
.....

27. González Casanova, Pablo. op. cit., p. 55.

campesinas que fue controlado por la clase política encabezada en esta ocasión por el Jefe del Ejecutivo y la nueva política - del Estado, en donde "... por medio del PRI (Partido Revolucionario Institucional), el sistema político mexicano estableció su autonomía y su autoridad frente a los diversos grupos sociales de México. Los conflictos entre varios segmentos de la sociedad mexicana ahora tenían que resolverse dentro del marco del - partido y bajo la autoridad del presidente y la dirección central del partido." (28)

En enero de 1946 en una convención del Partido de la Revolución Mexicana, se funda el Partido Revolucionario Institucional, que con un nuevo sistema de tres sectores (el sector militar fue -- eliminado (+), proporcionó un mecanismo para integrar los intereses de los diversos miembros del partido y para representar - en forma equilibrada esos mismos intereses.

.....

28. Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI Editores, 12ª reimpresión, México 1982, p. 132.

+ El sector militar había sido eliminado por acuerdo presidencial el 10 de diciembre de 1940. Consultese: Garrido, - Luis Javier. El Partido de la revolución institucionalizada. (La formación del nuevo Estado en México 1928-1945). - Siglo XXI Editores, 3ª reimpresión, México 1985, pp. 303--306.

Se puede decir entonces, que la Revolución de 1910 concluyó --- modificando el anterior Sistema Político, entre otras cosas mediante la Constitución de 1917; en el cual progresivamente se fortaleció el presidencialismo mediante la lucha contra el caudillismo y sólo como resultado de su completa destrucción, iniciándose así "... la etapa del presidencialismo, fenómeno que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte." (29)

Por otra parte, la fundación del partido oficial "... correspondió a la necesidad ... de confiar el desenlace de la lucha por el poder, no ya a las armas, sino al medio civilizado de un juego puramente político." (30) Y a eso se debe que desde su fundación el partido político oficial haya conservado el control absoluto del movimiento político mexicano, que haya conservado la Presidencia de la República, todas las gubernaturas de los Estados y todas las curules del senado.

.....  
29. Córdova Arnaldo. La formación ..., p. 52.

30. Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1982, p. 48.

## **II. SISTEMA PRESIDENCIAL Y ADMINISTRACION PUBLICA.**

PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO.

Todo sistema presidencial articula tres principios: legitimidad, continuidad y equidad en el reparto de sus beneficios; de ahí que en el caso mexicano sean el Estado y la Constitución -- los modelos de formación y preservación de la nacional.

El principio de la división de poderes entendido como equilibrio y colaboración y no como confrontación y disgregación en el gobierno origina que la división de poderes y las elecciones sean considerados como puntos de arranque hacia la democracia, la libertad y la justicia.

En México la división de poderes la establece el artículo 49 -- constitucional:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o mas de estos Poderes - en una sola persona o corporación, ni depositar se el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

(1)

.....  
1. Constitución Política ..., pp. 53-54

La naturaleza de los poderes en que se divide el gobierno es -- entonces, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la finali-- dad del ejercicio de los deberes del gobierno, "... división que tiene por objeto hacer mas posibles los derechos naturales, ci- viles y políticos de los individuos y personas colectivas y tam- bién los derechos del gobierno en su conjunto, para cumplir --- aquellos deberes; razón por la cual, los poderes son iguales en poder aunque el número de sus facultades sea desigual, son fac- ciones que encaminan a un mismo fin, porque el todo de que for- man parte tiene un sólo objeto; son poderes diversos pero no -- contrarios, distintos pero no opuestos; en fin, su origen y el objeto de su creación debe servir de norma para evitar un desa- cuerdo que pueda producir un choque, siempre de fatales conse- cuencias; pero si a pesar de lo dicho viniere el desacuerdo, en tonces lo primero que debe hacerse es inspirarse en el objeto - del Derecho, y en especial en la serie de funciones que estan - encomendadas a cada poder, para corregir o reformar aquello en que haya error o exceso." (2) Puesto que las normas jurídicas por sí mismas no pueden lograr las transformaciones sociales, - políticas, económicas y culturales, sino que por el contrario - los cambios sólo pueden efectuarse en una organización social -

.....

2. Vázquez M., Juan. " Poder ejecutivo y poder gubernamental", en Revista de Administración Pública, Edición especial -- conmemorativa en memoria de Gabino Fraga, Instituto Nacio- nal de Administración Pública, México 1983, p. 234.

sustentada en los principios esenciales de la libertad, la justicia y la seguridad.

Las funciones naturales de los poderes que componen el gobierno son las siguientes: al Poder Legislativo sólo corresponde por naturaleza hacer leyes para la Federación; al Poder Ejecutivo toca ocuparse de la ejecución de las leyes federales; y el Poder Judicial concierne ocuparse de hacer justicia federal. Es importante señalar que "... las funciones del poder gubernamental son independientes de las funciones naturales de cada uno de los poderes; Legislativo Ejecutivo y Judicial ... y que ... el ejercicio de las funciones que corresponde al poder gubernamental, puede dividirse entre otros poderes si no existe el poder gubernamental." (3) Haciendo notar que no deben ser confundidas las funciones naturales de los poderes en que se divide el ejercicio del gobierno, con otras funciones que sólo tienen como objetivo conservar la unidad de acción, para conservar la unidad del todo que se llama gobierno.

Debido al hecho de que el régimen político en México está definido como un sistema presidencialista, la interpretación de la Constitución se ha orientado hacia un predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo; y es el régimen político el que determina

.....

3. Ibidem. p. 237.

la diferenciación y especialización de los poderes de la Unión, además de establecer la colaboración entre ellos. Así, entre -- las atribuciones del régimen presidencial está que el Ejecutivo sea el titular de la Administración Pública, que sus colaborado -- res sean Secretarios de Estado y que exista el refrendo.

Los secretarios de Estado son responsables políticamente ante -- el Poder Ejecutivo, independientemente de que el Poder Legisla -- tivo puede citar a cada uno de los miembros del gabinete para -- solicitarle información de como se encuentra el ramo de su car -- go.

La centralización administrativa que se acentúa con el predomi -- nio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, da lugar al per -- feccionamiento y ramificación de la administración, y conjunta -- mente contribuye a que el Ejecutivo asuma el predominio de la -- vida política. Debido a este hecho y a que entre ellos existe -- una estrecha relación, los poderes Ejecutivo y Legislativo son -- indificados como los poderes políticos; y esta relación para -- volverse armónica requiere de la existencia de una nata subor -- dinación o pérdida de independencia del poder Legislativo fren -- te al Ejecutivo.

"La centralización administrativa fortalece al Estado frente a la sociedad, resalta el predomi -- nio del Ejecutivo sobre el Legislativo, ...

ataca los efectos de los problemas sociales, se desarrolla conforme a las exigencias de la economía ... y ratifica la fortaleza del presidencialismo." (4)

Para determinar la relación que existe entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en principio se debe determinar la competencia de cada uno.

En lo concerniente al Poder Ejecutivo, se le da el nombre de -- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos al -- ciudadano encargado de representarlo, quien como Jefe del Ejecutivo se ubica en la cumbre de la Administración Pública Federal y en lugar de ser el simple ejecutor de las acciones que mandan los otros poderes, se constituye en el centro de la vida nacional.

"Sólo el presidente manda, la Cámara de Diputados de hecho, ha abdicado a sus derechos constitucionales sustantivos ... para doblegarse ... a la voluntad del presidente en turno y dar su aprobación a todo lo que este disponga, sea o no constitucional." (5)

.....

4. Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción (La formación del régimen presidencial de la Administración Pública), Fondo de Cultura Económica, México 1984, p. 159.
5. Excelsior. Agosto 12, 1985. Página Editorial. Este artículo puede apreciarse como cierto metafóricamente, en el sentido de tomar en consideración la filiación política de la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados y lo que eso representa. Por ello generalmente los proyectos de ley presentados por el presidente en el Congreso, son aprobados.

La Constitución Política señala que corresponde al Jefe del Ejecutivo nombrar y determinar el número de secretarios o ministros que deben integrar su gabinete, al mismo tiempo que "... decreta que ninguna de sus órdenes, reglamentos y circulares -- sean obedecidas, ni aún las leyes que sólo promulga, si no son autorizadas por el ministro del ramo respectivo; pero también - decreta que el ministro es responsable de todas las infracciones que se cometan y que el encargado del Poder Ejecutivo sólo es responsable en algunas grandes faltas que se designan cuidadosamente. En conclusión: el encargado del Poder Ejecutivo no - es uno, sino que son dos en cada ramo, uno que es el nombrado y otro que elige él, ... entonces ... el encargado del Poder Ejecutivo, que es el responsable ante la nación, se encuentra amarrado y sin libertad de abusar." (6)

La elección por sufragio electoral de la persona encargada del Poder Ejecutivo, manifiesta que la Nación tiene confianza en su honradéz, patriotismo e ilustración, y que es de creerse que -- nombrará a personas que profesen los mismos principios que él, para que bajo su dirección se encarguen de la administración.

Al respecto Jorge Carpizo señala que: " El presidente mexicano al nombrar a sus secretarios de Estado tendrá que tomar en con-  
.....

6. Vázquez M., Juan. op. cit., p. 227.

sideración su preparación y lealtad, pero además, los intereses que representan o las peticiones que le haga por ejemplo, el -- presidente saliente, así como los compromisos políticos (+) -- que haya contraído; de esta manera, con frecuencia el presidente del PRI que maneje su campaña, es invitado a formar parte -- del gabinete." (7) Los compromisos políticos tienen una importancia fundamental en la política interior, en función de que -- en términos generales determinan el éxito o el fracaso de las -- actividades emprendidas por la Administración Pública en un periodo de gobierno.

Con el antecedente de que con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, se consolidó el Estado Mexicano; el --- cual edificó su fortaleza en un presidencialismo particularmente fuerte y en un partido político que pese a sus transformaciones internas a través del correr del tiempo; nunca ha dejado de proclamarse el Partido de la Revolución, "... se ha afirmado -- que el Poder Ejecutivo esta basado en la organización del partido, en la disciplina del partido y en el liderazgo del partido--- do." (8) De donde se desprenden las facultades metaconstitucionales del presidente.

.....

+ El subrayado es propio.

7. Carpizo, Jorge, op. cit., p. 118.

8. Ibidem., p. 190.

Las facultades metaconstitucionales son: la jefatura real del - PRI, que es el partido político dominante; la designación de -- su sucesor y la designación y remoción de los gobernadores de - los Estados.

Por lo tanto, se puede afirmar que la Presidencia de la Repú-- blica no es sólo un puesto administrativo y que el presidente - es la persona más importante del país por ser "... el centro de atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, - porque en él están cifradas las esperanzas del pueblo ... y ... porque es durante determinado número de años el personaje más - importante." (9)

Algunas de las causas que originaron el predominio del Poder -- Ejecutivo fueron su intrusión en los problemas económicos y - sociales, de defensa y militares; así como el papel del presi-- dente en las relaciones internacionales. Problemas todos que re - suelve el Jefe del Ejecutivo al tiempo de fortalecer su posi-- ción dominante en función de: el debilitamiento del Poder Legis - lativo; de que es el jefe del " partido oficial ", de sus am-- plias facultades constitucionales y por tener el gobierno direc - to de la región mas importante políticamente; es decir, del Dis -

.....

9. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, -- Coordinación de Humanidades, 2ª. Edición, México 1973, p. 358.

trito Federal, pues en su territorio se encuentra establecida - la sede del gobierno federal.

En lo relativo al Poder Legislativo, el artículo 50 de la Constitución señala que: " El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." (10) La Cámara de Diputados está integrada por representantes de toda la Nación, que son electos por votación directa cada tres -- años; en tanto que la Cámara de Senadores esta integrada por -- dos representantes por cada Estado y dos por el Distrito Federal, quienes también son electos por votación directa cada ---- seis años.

Una de las formas de relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, está señalada en el artículo 69 constitucional, que dispone que el Presidente de la República asista a la apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso y presente un informe por - escrito en el que señale el estado general que guarda la Admi-- nistración Pública del país; "... en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración, se justifican medidas importantes, tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el Ejecuti

.....

10. Constitución Política ..., p. 54.

vo presentará a la consideración del Congreso y se reserva ---- una parte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país." (11)

Como complemento del informe de gobierno y establecido en el -- primer párrafo del artículo 93 constitucional, se señala que -- los Secretarios del Despacho y los Jefes de Departamento Admi-- nistrativos, deberán informar al Congreso la situación que guar-- dan sus respectivos ramos una vez abierto el período de Sesio-- nes Ordinarias.

El informe presidencial es un acto político de primera magnitud; en función de que frente al informe de gobierno el Poder Legis-- lativo aparece como lo que en realidad es; un poder subordinado y sometido al Poder Ejecutivo y por ende al quehacer presiden-- cial. Razón por la cual el informe no puede ser considerado co-- mo un diálogo entre poderes que se limitan y equilibran, sino -- que por el contrario es un monólogo del Jefe del Ejecutivo an-- te un Congreso sin voz, en donde el presidente dicta las reglas y las reglas se cumplen, por ser el régimen presidencial mexica no un hecho jurídico y político apoyado en el consenso general.

.....

11. Carpizo, Jorge. El presidencialismo ..., p. 114

Nuevamente se puede notar como el régimen presidencial de hecho modifica el pensamiento legislativo, otorgando en la práctica - más poderes al Poder Ejecutivo de lo que originalmente se había establecido en la Constitución. Por ello se puede afirmar que la Constitución dejó de ser normativa para hacerse descriptiva de la gestión gubernamental y de ahí que el Poder Ejecutivo sea el poder que realmente regula la vida nacional.

#### EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL COMO JEFE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En el sistema presidencial mexicano la titularidad del Poder -- Ejecutivo recae en un presidente electo por el pueblo para un periodo definido. Pero de hecho sus facultades van mas alla de la función representativa que le ha sido otorgada; esto implica que el presidente sea además de Jefe del Ejecutivo, el principal propulsor de la Administración Pública a través de acuerdos, decretos y resoluciones de carácter concreto, razón por la cual el Poder Ejecutivo se constituye como Eje del Estado.

Como consecuencia, el factor que en mayor medida llama la atención cuando se trata de analizar el Sistema Político Mexicano, lo constituye el hecho del enorme poder concentrado en la institución presidencial debido a que "... la característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder --

Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado." (12)

Con base en el artículo 80 de la Constitución General de la República, el cual señala que: " Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ", se tiene entonces que el Poder Ejecutivo es unitario.

Por considerarse relevante en el desarrollo de este trabajo lo concerniente a los requisitos que un mexicano debe cumplir para ser el depositario del Poder Ejecutivo, a continuación se transcribe el artículo 82 constitucional.

"ART. 82.- Para ser presidente se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV.- No pertenecer a estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.
- IV.- No ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado; a menos -

.....  
12. Ibidem., p. 19

que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y  
 VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 de la Constitución." (13)

El Poder Ejecutivo en México posee múltiples facultades, y no todas necesariamente constitucionales, estas provienen básicamente de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. " Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional, las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes ... entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación ... y ... como ejemplo de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores." (14)

El Presidente de la República posee un doble poder: el político que le ha sido otorgado por el sistema y el poder contenido en los medios administrativos, por ello aunque diferenciado, se manifiesta unido durante el desempeño del cargo, conformándose

.....

13. Constitución Política ..., p. 61.

14. Carpizo, Jorge. El presidencialismo..., p. 82.

de esta manera la dinámica político-administrativa del Poder -- Ejecutivo. En relación con el factor político, su poder está de terminado por la Constitución y por el sistema político, mientras que el poder administrativo está contemplado bajo el rubro de las organizaciones burocráticas alineadas al Ejecutivo. Cabe señalar que estas organizaciones constantemente ejercen actos - de dominación sobre la sociedad civil, y así derivan en fuentes de poder de las funciones administrativas del jefe del Ejecutivo. Situación que hace evidente el hecho de que a todo acto administrativo corresponde una previa decisión política.

"Como órgano político el Ejecutivo se encarga - de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo -- del sistema político en general. Como órgano ad ministrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cuspi- de de la piramide." (15)

Es importante señalar que en el periodo considerado como presi- dencialismo moderno, o Ejecutivo fuerte, las funciones del Po- der Ejecutivo no se han concretado en políticas y administrati- vas, sino que incluyen las funciones económicas y las funciones sociales.

Como parte de las funciones económicas se pueden mencionar las

.....

15. Ibidem., p. 82.

siguientes: el gasto y la inversión pública, la política fiscal, el encaje bancario, la determinación del medio circulante, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, y los créditos, entre otros; y en cuanto a las funciones sociales que son de especial transcendencia para los habitantes del país, se pueden mencionar las siguientes: la educación, la seguridad social y la seguridad del trabajo.

El presidente constitucional como principal administrador, regula mediante acuerdos y decretos el funcionamiento y las líneas a seguir por sus organismos colaboradores, independientemente de que "... cada secretaría es dirigida por un secretario auxiliado por el sub-secretario y el oficial mayor", (16) funcionarios que son designados o removidos por el Presidente de la República sin la intervención del Congreso. Al tiempo que es el presidente mismo quien asigna nuevos deberes a los altos funcionarios de la Administración Pública.

Para el desempeño de sus funciones, el Jefe del Ejecutivo cuenta entonces con los miembros de su gabinete, ellos son quienes se ocupan de los diferentes ramos de la Administración Pública. Por ello con sus principales colaboradores el presidente puede reunirse para tratar asuntos generales, líneas políticas o ca--

.....

16. Stephen. S., Goodspeed. op. cit., p. 176.

sos particulares.

"... los órganos del Ejecutivo son dos fundamentalmente; unos - son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas, grupo al que pertenecen las Secretarías de Estado ... y los segundos que son aquellos que ejercen actividades meramente administrativas, a los cuales corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos."

(17)

De esta forma se divide a los colaboradores del Presidente de la República en dos:

- Los Secretarios de Estado con funciones políticas y administrativas, quienes tienen facultad de refrendo y obligación de concurrir a las Cámaras para informar del estado general que guardan sus ramos, y en caso de que así se les solicite; y
- los Jefes de Departamento Administrativo con funciones exclusivamente administrativas.

.....  
 17. Diario de debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del centocincuentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, Tomo II, p. 480.

La Administración Pública se convierte así en una voluntad política que ejecuta de manera singular la universalidad estatal, con el objeto de aparecer como el instrumento de mediación entre el gobierno y la sociedad, y garantizar de este modo la estabilidad política del sistema.

Con base en lo anterior se afirma entonces que: " Gobierno y -- Administración guardan relaciones estrictas y necesarias, el -- gobierno requiere de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas, y la administración requiere -- del gobierno como principio motriz que la impulse. El gobierno encierra la idea de supremacía o superioridad porque vela los -- intereses nacionales, la administración entraña la idea de su-- bordinación pues cuida de los intereses colectivos." (18) Es-- tas situaciones originaron que en nuestro sistema político el -- poder estatal se haya estabilizado gracias al perfil del Ejecu-- tivo fuerte, el cual a partir de 1917 surgió con un triple ca-- rácter: Jefe de Estado, Jefe de las fuerzas armadas y Jefe de -- la Administración Pública Federal.

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO VINCULO ENTRE LA POLITICA Y LA SOCIEDAD.

.....  
18. Valencia Carmona, Salvador. El Poder Ejecutivo Latinoameri-- cano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1976, p. 109.

El presidente constitucional es quien tiene una visión global - y el panorama general de la Administración Pública, gracias a - los informes y opiniones de los miembros de su gabinete. De --- ahí que sus decisiones tengan una influencia determinante en la línea que sigue la sociedad civil, basada en la existencia de - una serie de factores de carácter jurídico, político y socioló- gico que interactúan para generar el liderazgo y la autoridad - del Presidente de la República sobre los otros poderes de la -- Unión, sobre la administración central y paraestatal y sobre la sociedad en su conjunto.

De lo anterior se desprende el hecho de que la sociedad mexicana y su clase política reconozcan la necesidad social de un Poder Ejecutivo fuerte, dotado de amplia capacidad de iniciativa y decisión, necesidad que al mismo tiempo determina que el Ejecutivo sea políticamente dominante. Cabe señalar que esta situa- ción ejerce notable influencia sobre los medios de comunicación oficiales y privados, y a través de este conducto sobre la opi- --- nión pública, al tiempo que da lugar al predominio del Poder -- Ejecutivo, en función de que influye de forma decisiva sobre el destino de la colectividad. Se debe tener presente que este pri- vilegio no tiene reconocimiento constitucional pero sin embargo la práctica política y la administrativa se la han otorgado.

En nuestro sistema político el Estado se encuentra en relación -

constante con la sociedad civil, y el medio por el cual se lleva a cabo esta relación es a través de la Administración Pública, en donde corresponde a la sociedad civil el marco de la vida particular y su presencia en el Estado se hace evidente con las clases sociales.

En este sentido Ricardo Uvalle afirma que; "... el Estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político, la administración pública -- ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado en la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado." (19) De esta forma el Estado por medio de la Administración Pública precisa sus funciones al aplicar de forma singular las normas jurídicas y políticas.

La Administración Pública es entonces el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y su función medidora -- tiene como finalidad la conservación del interés general. Así,-

.....

19. Uvalle Berrones, Ricardo. op. cit., pp. 106-107

cho al descanso y al ocio, así como la protección a los infantes, a la maternidad y a los niños nacidos fuera del matrimonio, entre otros. Finalmente, respecto a los derechos culturales, la educación se debe proporcionar con carácter de gratuita y obligatoria, tratándose de la educación elemental; tener acceso a los avances científicos y tecnológicos, a participar en la vida cultural de la comunidad y a gozar de las artes.

En el régimen presidencial la centralización administrativa -- que es el resultado del predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, se manifiesta más evidentemente en épocas de perturbación y desajuste de la sociedad civil, originando así una extensa y perfecta administración en el interior de la misma. Se debe precisar que esto no significa un atentado contra el interés político y económico de la sociedad, sino que por el contrario, le impone orden y cohesión.

En el caso mexicano el Poder Ejecutivo como principal administrador, se institucionaliza como dictador soberano en casos de emergencia, según lo establece la Constitución General de la República, y puede ejercer amplias prerrogativas para imponer la fuerza del Estado, puesto que es la única forma de reestablecer el orden y la seguridad del régimen social y todo lo que ello implica.

Por otra parte, "... la administración pública, entendida como la actividad organizadora del Estado en la sociedad es la encargada de ... fomentar la actividad mercantil, de asegurar el orden público y la seguridad nacional, de conducir las relaciones exteriores, de proteger mediante su política tutelar la fuerza de trabajo, de otorgar estímulos al capital privado, de regular los precios de las mercancías, en fin, de asegurar la expansión de la economía y garantizar la estabilidad política "; (21) entonces la ramificación de la administración se incrementa conforme a los requerimientos de la sociedad, como consecuencia de que la iniciativa privada al tener como meta inmediata una mayor rentabilidad, desatiende renglones fundamentales relacionados con servicios sociales, tales como seguridad social y seguridad del trabajo, comunicaciones y transportes, viviendas y subsidios a productos de consumo básico y popular.

Cabe señalar que "... las acciones de la Administración Pública son realizadas por la burocracia política, que como ente diferenciado de las clases sociales, se erige en el apoyo principal del Ejecutivo para que éste gobierne a la sociedad." (22) En el caso mexicano, la Administración Pública no está integrada por una burocracia estratificada, cerrada y con pocos puntos de

.....

21. Ibidem., p. 157.

22. Ibidem., p. 111.

entrada al sistema, y tampoco es una administración apolítica y neutral. Por el contrario, es "... un sistema abierto y flexible, que ha venido aumentando su esfera de influencia en la economía y la sociedad. Puesto que por vía legal y reglamentaria - se han ampliado las atribuciones de la Administración Pública - central y descentralizada, características que ... la han transformado en una eficaz intermediaria entre el Estado, su gobierno y la sociedad." (23)

Las características específicas de la burocracia mexicana han originado que la Administración Pública se haya convertido en - una estructura de naturaleza política que se fundamenta principalmente en tres factores: primero, frente a las demandas sociales y las presiones políticas, es la Administración Pública --- quien decide la asignación de recursos financieros y así mediante decisiones políticas concilia intereses sociales en conflicto; segundo, la existencia dentro del marco de la administración de sectores y órganos cuya función jurídica primordial es el conocimiento de demandas sociales en conflicto; y tercero, - la tradición consistente en que el candidato a la Presidencia - de la República ha sido siempre un militante del partido oficial.

.....  
23. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, p. 167.

Los tres factores citados son los elementos que hacen de la --- Administración Pública un escenario político, al tiempo que determinan "... el importante foro de actividad política que representa la Administración Pública mexicana ... es decir ... la administración es un escenario de capacitación y reclutamiento de la alta dirigencia política del país, equivalente, si no sus tituto de la militancia partidista." (24)

Cuando se habla de "escenario político" se quiere decir el conjunto de posiciones en donde se deciden los aspectos básicos -- que atañen a la vida económica, social y política del país en el ámbito nacional. Al respecto Ignacio Pichardo Pagaza identifica dentro de la Administración Pública mexicana seis foros -- principales que son considerados escenarios políticos: la Presi dencia de la República, el gabinete y la alta burocracia, las -- gubernaturas de los Estados, las Cámaras del Congreso de la --- Unión, las Cámaras locales y las Presidencias Municipales de -- las grandes ciudades.

La Administración Pública estrechamente ligada al partido político dominante, asegura entonces el nexo esencial entre el quehacer político y la sociedad, dado que todos sus miembros ejecutivos pertenecen al "partido oficial" y de esta forma la Admi-- nistración Pública asegura así su control sobre la sociedad.

.....  
24. Ibidem., p. 168.

III. 1946 - 1952 PRIMER CIVIL EN LA PRESIDENCIA: INICIOS DE LA MODERNIDAD.

**MIGUEL ALEMAN VALDES.**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el Sistema Político Mexicano se hallaba solidamente consolidado gracias a la política de Unidad Nacional (+) que pugnó por lograr la conciliación entre los diversos intereses y grupos sociales que había sido preconizada en el periodo presidencial de Manuel Avila Camacho. Esta situación dió lugar a que la sucesión presidencial de 1946 se llevara a cabo en un clima de tranquilidad, posterior a las transformaciones del partido oficial, en ese entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual dominaba por completo la vida política; para así institucionalizar los objetivos de desarrollo que perseguía el Estado Mexicano. De esta manera se logró la llegada del primer civil a la Presidencia de la República.

La designación de Miguel Alemán Valdés, secretario de gobernación como candidato a la Presidencia de la República, fue aceptada por los componentes del partido y aprobada por los principales dirigentes sindicales. Así se confirmó que la época de los caudillos había sido concluida definitivamente.

.....

+ La Unidad Nacional fue de hecho la respuesta del Estado a cambios importantes en la composición social del país y en la expresión de los conflictos sociales.

"En el curso de los años de la Segunda Guerra Mundial, en nombre de la 'Unidad Nacional', el gobierno había reforzado sus lazos con los dirigentes sindicales y esto le había facilitado imponer su decisión. Los dirigentes obreros por su parte habían fortalecido su dominio sobre las masas organizadas y podían así hablar más libremente en su nombre. Las masas populares, finalmente se habían convertido en una simple fuerza de legitimación formal de las decisiones tomadas desde arriba, por la cima de un complejo sistema que tenía al presidente de la República como árbitro supremo." (1)

En las elecciones de 1946 resultó electo Miguel Alemán Valdés, para el periodo presidencial de 1946 a 1952. Es importante señalar que durante su administración el Estado adquirió un aire distinto, se dedicó de hecho a crear las condiciones favorables para lo que posteriormente se denominó desarrollo estabilizador. Para Alemán "... el país entero reclamaba la industrialización que haría posible, no la autosuficiencia, pero sí la autonomía económica de México." (2)

#### POLITICA INTERIOR Y EXTERIOR.

Al rendir sus informes de gobierno al abrir el Congreso de la Unión los periodos de Sesiones Ordinarias e informar el estado .....

1. Garrido, Luis Javier. op. cit., p. 355.
2. Torres, Blanca. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952 (Hacia la utopía industrial), Editado por el Colegio de México, Tomo XXI, México 1984, p. 25.

general de la Administración Pública, en todos y cada uno de -- ellos Alemán manifestó en primera instancia que durante su go-- bierno se había vigilado con firmeza la estricta observancia de los mandatos constitucionales y de las leyes derivadas de la -- Constitución suprema de la federación. Por ello las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión y con los gobiernos de las entidades federativas, así como el respeto a - las garantías individuales y del ejercicio de los derechos polí-- ticos en todo el territorio nacional, se mantuvieron dentro de las normas invariables de la Carta Magna.

Esta situación incrementó la conciencia de la población, la --- cual se manifestó en las elecciones locales y en las elecciones federales a mediados del sexenio dentro de un ambiente de liber-- tad, tranquilidad y ordenamiento; coadyuvando así el perfeccio-- namiento de los procesos electorales, así como en los censos -- de población del mes de julio de 1950, donde se hizo evidente - el interés colectivo.

Entre las iniciativas de reforma a la constitución presentadas al Congreso por el Ejecutivo Federal, cabe señalar por su im--- portancia las siguientes:

- La adición del artículo 115 constitucional, que otorgó vo-- to a la mujer en las elecciones municipales (1947);

- Reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 ---- constitucional (1947); (+)
- Reformas a la fracción X del artículo 73 constitucional -- (1948);
- Reformas a la fracción I del artículo 20; adición a la --- fracción I del artículo 27, y reformas a la fracción ---- XXXIX del artículo 73, todos de la constitución (1949); y
- Reformas al Poder Judicial (1951).

En materia legislativa, a iniciativa del Ejecutivo Federal se pusieron en vigor una vez aprobados por el Congreso de la Unión una serie de leyes y decretos (ANEXO 1) destinados entre otros asuntos importantes, a fomentar el desarrollo nacional, mejorar las condiciones económicas de los ciudadanos y la eficiencia de algunas empresas pública. Entre ellas destacó en el año de 1947 la ley que creó la Comisión Nacional de Turismo, bajo la consigna de que el fomento de esta actividad permitiría al país captar divisas y por lo tanto favorecer el desarrollo económico. Así como el decreto que se publicó el 26 de enero de 1952 y que

.....

- + Con las reformas "Al artículo 27 constitucional se legalizó la contracción de la reforma agraria y, particularmente, del reparto agrario. Se declaró como pequeña propiedad hasta 100 hectareas en tierra de riego y 200 en temporal, y en algunos casos podría ser mayor." Fernández Santillán, José F. op. cit., p. 71.

informó la creación de un Estado mas entre los integrantes de la federación, este fue el que abarcó los límites del Territorio Norte de Baja California, en virtud de satisfacer las condiciones exigidas por la fracción II del artículo 73 de la Constitución General de la República, erigiendose así Baja California Norte como Estado libre y soberano.

La Secretaría de la Defensa Nacional planteó la reorganización del ejército, revisando y ajustando los programas de instrucción de las tropas, los planes de estudio de las escuelas militares y los sistemas de reclutamiento. Para ello contando con la valiosa cooperación de la Secretaría de Educación Pública, mantuvo constante la campaña de alfabetización de sus miembros y como parte de su política social mejoró progresivamente el nivel de vida y las prestaciones de sus integrantes.

Esta secretaría logró desarrollar un vasto programa de trabajo en el cual los dos aspectos principales fueron: la nueva división territorial militar de la República y la reorganización interna de la propia secretaría. El primer caso obedeció a premisas de orden estratégico y táctico, en tanto que el segundo resolvió convenientemente la tramitación de todos los asuntos de su competencia.

En su discurso de toma de posesión Alemán Valdés declaró que la

actuación del gobierno en la esfera de las relaciones exteriores se ajustaría a los conceptos fundamentales que son norma de la patria, es decir, a la dignidad nacional y al respeto del derecho y de la colaboración internacional en la solidaridad humana. Al tiempo de manifestar su contribución para lograr una convivencia sustentada en la soberanía de los Estados, respetuosa de la dignidad del hombre y orientada hacia la consolidación de la paz mediante el perfeccionamiento de la democracia y de la justicia social en el mundo.

El 23 de noviembre de 1948, se depositaron en la Unión Panamericana los instrumentos de notificación del gobierno de México a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. (3) Organismos todos que contribuirían a la integración latinoamericana.

Las relaciones con los Estados Unidos de Norte América se desenvolvieron bajo un signo de buena vecindad y una creciente cordialidad basada en el respeto mutuo y en el recíproco aprecio; las cuales dieron lugar a un amplio espíritu de cooperación para tratar los problemas naturales que se presentan entre Estados Limítrofes.

.....

3. Alemán Valdés, Miguel. Tercer Informe de Gobierno, 1949.

En materia de cooperación económica, por primera vez en 1951 -- se implementaron los siguientes principios: en primera instan-- cia se ratificó que el bienestar espiritual y material de los pueblos era esencial para lograr la preservación de la paz y -- la seguridad; en segundo término se trató de sostener el poder adquisitivo de las divisas y finalmente, se adoptaron medidas - de emergencia que limitaron la satisfacción de las necesidades civiles, para de esta forma no perjudicar los niveles de vida - de la población de escasos recursos. (4)

Así, el camino que siguió México fue definitivo, se tuvo con--- fianza en que la Unidad Nacional sería incommovible frente a -- cualquier problema de interés colectivo para de esta forma ga-- rantizar los principios de la Revolución, de la libertad y so-- bre todo el progreso del país.

#### LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

A los inicios de la administración alemanista tiene lugar una - reestructuración de la Administración Pública, al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 (+), que - derogó la Ley de 1939 que fue la última propuesta por el presi-- dente Cárdenas.

.....  
4. Alemán Valdés, Miguel. Sexto Informe de Gobierno, 1952.

+ Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre de 1946.

La nueva ley "... comprendió trece secretarías y dos departamentos de Estado; Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras -- Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y los departamentos Agrario y del Distrito Federal. Dos nuevas instituciones fueron creadas: Recursos Hidráulicos y Bienes --- Nacionales e Inspección Administrativa. La primera respondía a la necesidad de contar con un sistema organizado y coordinado -- de riego para el país, ... y la segunda ... se encargó de la -- conservación y administración de los bienes nacionales, la contratación de las obras del gobierno federal y adquisiciones." - (5)

Con la finalidad de sujetar al sector paraestatal, el cual a -- partir de la década de los años cuarenta empezó a aumentar rápi -- damente, a los lineamientos marcados por la política general -- del Ejecutivo, "... en diciembre de 1947 se expidió la ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal, encargan -- dose a la Secretaría de Hacienda controlar y vigilar las opera -- ciones de dichas empresas y organismos." (6)

.....  
5. Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 74.

6. Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 361.

De las implementaciones administrativas del sexenio, por su importancia cabe señalar las siguientes:

Con el objeto de proteger la emigración de los trabajadores mexicanos y dictar las medidas pertinentes para su traslado, mediante acuerdos con el gobierno americano (+), se creó la Comisión Intersecretarial compuesta por los Oficiales Mayores de -- las Secretaría de Relaciones Exteriores, Trabajo y Gobernación, la cual tuvo como objetivo mejorar las prestaciones económicas de los connacionales que emigraban como braceros a los Estados Unidos de Norte América.

Para llevar a cabo un control más estricto sobre los precios de los productos básicos, así como de los subsidios a los productos de consumo popular; se creó la Comisión de Vigilancia de -- Abastecimientos del Distrito Federal, la cual sustituyó a la Comisión de Control de Precios.

A iniciativas de Ley del Ejecutivo Federal, presentadas al Congreso de la Unión y que recibieron aprobación, se crearon el -- Instituto Nacional Indigenista, la Dirección General de Turismo y los Tribunales Colegiados de Circuito en 1948, 1949 y 1950 -- respectivamente.

.....  
+ Consultese: Torres, Blanca. op. cit., pp. 236-251.

**ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA.**

La situación económica de México al iniciarse la administración alemanista fue definida como transitoria, en virtud de encontrarse frente a las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia inmediata del fin de la guerra, el volumen de las exportaciones decreció, en tanto que las importaciones aumentaron conforme la industria norteamericana se transformó para satisfacer las necesidades de la vida civil. Ambas fuerzas de consumo (disminución de las exportaciones y aumento de las importaciones) se vieron reflejadas desfavorablemente en la balanza comercial, cuya influencia sobre las reservas del Banco de México fue inmediata en el sentido de provocar su disminución.

El gobierno al reconocer la situación de emergencia, precisó que era necesario adoptar las medidas que la técnica aconsejara para resolver los problemas. Por ello el Ejecutivo decidió que el principal objetivo era abaratar el costo de la vida a través de la baja en los precios de los artículos de primera necesidad, mediante el aumento de la producción. Con esta base la Nacional Distribuidora y Reguladora operó como agente comprador del gobierno, de artículos alimenticios básicos con el fin de mantener precios razonables en el mercado.

El criterio general respecto a créditos internacionales, fue el de solicitar únicamente aquellos que no constituyeran una carga, ya sea porque las obras mismas desarrolladas dieran lugar a ingresos propios para su pago o ya porque el incremento directo de las obras provocara que la riqueza del país permitiera su fácil amortización. Puede decirse que: "... a pesar de la fuerza del capital extranjero, la determinación de la política mexicana pudo mantenerse dentro de parámetros - aunque restringidos - nacionalistas, es decir, protección y desarrollo de los recursos internos, sistemas arancelarios, legislación controlada del capital extranjero, establecimiento de precios y tarifas, y protección aduanera " (7), entre otros.

Como reforma general a los aranceles tanto de importación como de exportación, se introdujo una nueva modalidad consistente en el establecimiento de dos cuotas, una fija y otra ad valorem, - que tuvieron el propósito la primera de dar estabilidad al rendimiento fiscal de la tarifa y la segunda, de crear un elemento automático de ajuste entre los aranceles y los precios de cada artículo para que mantuviera la efectividad de la protección a la industria frente a las variaciones de los precios.

Para fomentar la industrialización, el gobierno mantuvo entonces.....

7. Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 72.

ces, una política de protección arancelaria. Y para impulsar -- el ahorro nacional privado y canalizarlo de forma tal que se su maran todos los recursos para destinarlos a la integración industrial, se autorizó la emisión de Bonos del Ahorro Nacional, los cuales sirvieron para financiar industrias básicas. Los bonos se redimieron por el doble de su valor de adquisición en un plazo de diez años, pudiendo ser rescatados en cualquier época que lo deseara el comprador de acuerdo con una tabla de valores garantizados.

Se continuó desarrollando la electrificación del país, para --- ello las empresas particulares pusieron en operación unidades - eléctricas de servicio público y de servicio privado, mientras que la Comisión Federal de Electricidad continuó ampliando sus servicios de acuerdo a su capacidad instalada. El rápido incremento de la energía eléctrica que se produjo, así como el impul so a la industria petrolera; reafirmó los cimientos de la indus trialización y auguró la posibilidad de convertirse en un país industrial.

A inicios de esta administración el objetivo de Petroleos Mexicanos se planteó en función de la reorganización de su administración y el programa de exploraciones, incluyendo la perforación de pozos con miras a descubrir nuevos yacimientos. Se trató de aumentar la producción para mediante la venta de petro--

leo y sus derivados en los mercados mundiales, tener la oportunidad de obtener divisas para el fortalecimiento económico.

La Nacional Financiera como el órgano del gobierno encargado de fomentar la producción industrial, concertó sus recursos en la consolidación de industrias fundamentales, es decir, en cuatro ramas industriales: siderúrgica y de productos metálicos; la del papel y derivados; la del cemento y la del azúcar. Al tiempo que coadyuvó a reafirmar varias empresas creadas bajo su amparo tales como: Altos Hornos, Cobre de México, Celanese Mexicana y Ayotla Textil, entre otras. A decir verdad, "esta institución convirtió el desarrollo de la infraestructura y la promoción de la sustitución de importaciones en sus principales quehaceres, con lo que se ajustó a la enmienda que en su ley orgánica introdujo Alemán al iniciar su gobierno y que limitaba --- sus operaciones, según lo señaló, a fin de no invadir las actividades que correspondían a la banca privada y a otras instituciones oficiales." (9)

En materia de propiedad industrial, la acción estimulante del gobierno se enfocó entonces fundamentalmente al desenvolvimiento de las industrias básicas sugiriendo la forma de mejorar los costos de producción.

.....

9. Torres, Blanca. op. cit., p. 101.

Por otra parte, se aceleró el ritmo de las obras públicas para buscar la rápida terminación de las que fueron iniciadas por -- administraciones anteriores a fin de ponerlas en servicio y concluir las del actual periodo presidencial, dando preferencia a aquellos proyectos cuya productividad era mayor para que sus -- beneficios económicos se sintieran lo mas pronto posible. So--- bresalieron las obras de captación y conducción del Sistema Lerma (que habían sido iniciadas durante la administración de Ma--- nuel Avila Camacho), las cuales quedaron totalmente terminadas, con ello se satisfizo la necesidad de agua de los habitantes de la capital de la República.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas atendió los -- servicios públicos federales de comunicación. Se construyeron carreteras y caminos vecinales en toda la extensión del territo rio nacional con al finalidad de implementar las vias federa--- les, locales y vecinales de comunicación y transporte. Cabe men cionar que este mejoramiento estuvo destinado a consolidar la -- integración nacional.

Se amplió el tendido de kilómetros de líneas férreas y se estu dió el proyecto de ampliar la red nacional de aeropuertos que -- constituiría la base para un desarrollo integral de las comuni caciones aéreas. Con la finalidad de que el sistema ferroviario fuera un instrumento para distribuir oportunamente la creciente

producción industrial, agrícola y ganadera; todas las medidas - puestas en vigor y los recursos adoptados tendieron por una parte a incrementar su capacidad de transportación, y por la otra, a sentar las bases de organización interna, para que los Ferrocarriles Nacionales de México pudieran disfrutar del equilibrio financiero y económico que asegurara su desarrollo.

Por otra parte, frente al convencimiento del gobierno de que la agricultura no podría progresar mientras continuaran los altos tipos de interés que pagaban los agricultores, se propuso eliminar intermediarios y otorgar créditos a través del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, logrando con esto bajar los tipos de interés hasta conseguir que los ejidatarios y los agricultores no pagaran más del seis por ciento anual. Asimismo elevaron sus operaciones de crédito con la finalidad de intensificar la mecanización del campo para de esta forma aumentar el volumen de la producción y disminuir los costos; canalizando preferentemente los créditos en favor de cultivos esenciales para la alimentación. Puesto -- que para "Alemania, la expansión agrícola crearía las condiciones objetivas para elevar los niveles de vida del campesino y convertirlo en un verdadero factor de desenvolvimiento económico."

(10).

.....

10. Ibidem., p. 32.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ejidal formó consejos - locales, para que una vez conocidas las necesidades de la re--- gión, se vigilaran y facilitaran el otorgamiento de créditos a los ejidatarios; mientras que el Banco Nacional de Crédito Agrí cola y Ganadero hizo lo propio en beneficio de los agricultores y del aumento de la producción. Las actividades de estos bancos redituaron en el impulso de la agricultura y la ganadería.

La comisión Nacional de Colonización fue creada con el fin de - estudiar y localizar todos aquellos terrenos que fueron sucepti bles de colonización para dedicarlos a explotaciones agrícolas o ganaderas, al tiempo que promovió entre los particulares el - que se dedicaran a estas actividades. (+)

"La agricultura comercial entró en plena época - de auge. Los principales sistemas de riego se -- implantaron en zonas en donde la alta rentabili dad era más probable, principalmente en el norte de la República, dando pie ... sin embargo ... a la agudización de las diferencias en el campo, - por un lado, un sector altamente modernizado, por otro, una gran masa de campesinos en condiciones cada vez más difíciles." (11)

.....  
+ "No deja de ser significativo el asunto de recalcar la pro moción ante 'particulares', ya que como es sabido, en esta época el trabajo colectivo sufrió un gran retroceso." Ferná ndez Santillan, José F. op. cit., p. 85.

11. Ibidem., p. 70.

El programa agrícola trazado por el gobierno no sólo dio lugar a que la producción cubriera las demandas del consumo, de materias primas y a excedentes que aseguraron el stock regulador; - sino que la producción de artículos de exportación aumentó considerablemente.

#### MONEDA.

La economía tuvo que adecuarse a las fluctuaciones de la moneda propias de la pos-guerra, por ello fue decisión del gobierno -- mantener estable el tipo de cambio conservando la paridad en -- cuatro ochenta y cinco frente al dólar. Para ello suscribió un convenio de estabilización del tipo de cambio con la Tesorería de los Estados Unidos de Norteamérica.

Independientemente de las medidas adoptadas, las causas que originaron que la balanza de pagos no recuperara el equilibrio --- deseado fueron básicamente tres:

primero: al aumento de la importación de bienes de capital industrial (maquinaria y equipo), así como de materias primas;

segundo: la tardía implantación de las restricciones a la importación de artículos superfluos, que el gobierno deci--

dió implantar desde principios del año de 1947 y que entraron en vigor hasta 1948; y

tercero: el levantamiento de algunos aranceles que requirieron de negociaciones internacionales y retardaron la fecha de su vigencia.

El conservar la estabilidad de la moneda lo más posible, resultó benéfico para la industria nacional. Sin embargo "... el 22 de julio de 1948, el Banco de México se retiró del mercado de cambios. La abstención de nuestro Banco Central de garantizar un tipo oficial significó dejar al libre juego de la oferta y la demanda de divisas el mercado de cambios." (12)

Durante el tiempo que el tipo de cambio estuvo fluctuando, el Banco Central estuvo vigilando la marcha del comercio internacional, la demanda de divisas, los precios interiores y exteriores, los movimientos de turismo y de capitales y en general todos los factores indispensables para poder decidir cual podría ser la nueva paridad de la moneda nacional.

Finalmente el 17 de junio de 1949 se estimó por convicción y -- por acuerdo con el fondo Monetario Internacional que se fijaría .....

12. Alemán Valdés, Miguel. Segundo Informe de Gobierno, 1948.

la paridad del peso frente a el dólar en \$ 8.65. Cabe señalar - que el Ejecutivo manifestó que tal vez hubiera sido posible fijar una paridad mas alta para el peso; pero que ello hubiera re- querido de la adopción de una política fiscal y crediticia con tendencias deflacionistas y ocasionado trastornos en costos, - precios y salarios. Hay que recordar que este gobierno "... --- ofreció seguir una política económica que no fuera "ni inflacio- nista ni deflacionista", sino que buscara conciliar el fomento a la producción con el control de la inflación." (13)

Con el nuevo tipo de cambio se buscó: restringir las importacio- nes, alentar las exportaciones y el turismo, estimular la repa- triación de capitales y fomentar la reinversión de los ahorros que fue en sí un factor de equilibrio en la vida económica.

De hecho la fijación del nuevo tipo de cambio consiguió el equi- librio de la balanza de pagos, ocasionando un continuo creci--- miento de las reservas de oro y divisas del Banco de México; y al tiempo que se continuó con las obras públicas a un ritmo ace- lerado, coadyuvó al mantenimiento relativamente estable del ni- vel de precios y a la nivelación de los presupuestos por parte del gobierno federal, sin disminuir los servicios de la Admi--- nistración Pública.

.....

13. Torres, Blanca. op. cit., p. 117.

**EDUCACION.**

Durante este periodo de gobierno el Jefe del Ejecutivo declaró que la paz permanente entre los países y el progreso interior - de ellos, sólo podría lograrse mediante una educación democrática y apta para formar hombres responsables. Bajo estos lineamientos, se mantuvo constante la campaña de alfabetización iniciada en 1944; se continuó con la campaña de construcción de escuelas, para satisfacer la demanda de técnicos calificados que requirió la creciente industrialización; se fomentó la educación técnica y se crearon diversos organismos destinados a difundir la educación y la cultura.

Entre ellos destacó la reorganización del Departamento de Capacitación Técnica del Instituto Politécnico, para convertir en obreros calificados a los trabajadores; se estableció el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. Fue creada la Dirección General de Alfabetización, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio de Educación Física, el Consejo Técnico de Enseñanza Superior e Investigación Científica; y el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana con la finalidad de preparar, dirigir y orientar a la juventud en los problemas nacionales y aprovechar sus capacidades en beneficio del país.

Se expidió el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilus---

tradas en beneficio de la moral y las buenas costumbres; se creó el Instituto Nacional de la Investigación Científica. El Centro Regional de Educación de base; se creó bajo los auspicios de la UNESCO, la Organización de los Estados Americanos, el Instituto de Cinematografía Educativa y el gobierno Federal, con la finalidad de preparar maestros y material pedagógico para la educación de base que habría de servir en América Latina; se fundaron el Centro de Educación Científica y Técnica y la Comisión de Cooperación Cultural México-Estados Unidos.

Año con año se aportaron recursos económicos a la construcción de la Ciudad Universitaria con la finalidad de que esta iniciara sus funciones en 1952. La Escuela Normal Superior quedó instalada definitivamente y se convirtieron en Escuelas de Bachilleres, Institutos que eran de segunda enseñanza en algunas partes de la República.

La enseñanza superior y de investigación científica cumplió debidamente sus funciones a través del Instituto Nacional de Pedagogía, de la Escuela Normal Superior, de la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica, del Instituto de Astrofísica de Tonanzintla, del Instituto de Antropología e Historia y del Colegio Nacional.

**SEGURIDAD SOCIAL.**

La Secretaría de Salubridad y Asistencia modificó su organización interior, al tiempo que continuó con la tarea de prevenir enfermedades y mejorar la salud del pueblo; en tanto que en el aspecto asistencial procedió a extender la red de hospitales en toda la República; por otra parte, se intensificaron las campañas contra las endemias y epidemias y se continuó con el programa de cooperación internacional en materia de salubridad dentro del marco de la Organización Mundial de la Salud.

Para realizar estas actividades, se implementaron Centros de Salud, se realizaron programas de saneamiento del medio rural, se dio especial importancia a la educación higiénica de las masas y a la intensificación de los trabajos de profilaxis que dieron como resultado que no se presentara ninguna epidemia de consideración.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (+), de acuerdo a sus finalidades se proyectó hacia nuevas extensiones territoriales mediante la expansión del régimen de seguridad social; esta se

.....  
+ El IMSS había sido creado en 1943, con carácter de organismo público descentralizado, y de hecho se instituyó como "el órgano primordial de la política asistencial para proteger de diversas maneras el proceso de industrialización" Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 57.

integró por nuevas clínicas y unidades de distinta índole; en tanto que a raíz de las reformas a su Ley Orgánica se aumentaron las pensiones de invalidez, vejez, viudedad y orfandad.

Para la protección de la infancia se inauguraron nuevas guarderías y se aumentaron en todo el país los desayunos escolares, - en esta actividad colaboró la Asociación Pro-Nutrición Infantil. Al tiempo que se creó el Comité Nacional para la investigación, control y tratamiento de la poliomielitis y se inauguró el Instituto para la vacuna contra la tuberculosis.

**CONCLUSION.**

Para la sucesión presidencial de 1946, el Sistema Político Mexicano se hallaba totalmente consolidado, y debido en gran medida a la transformación del Partido de la Revolución Mexicana, se logró por vez primera y en forma pacífica, la llegada de un civil a la presidencia de la República, este fue, Miguel Alemán Valdés.

Frente a la coyuntura económica provocada por la Segunda Guerra Mundial, Alemán nota la necesidad de modificar los lineamientos hasta entonces seguidos por la política económica; por ello desde los inicios de su administración manifestó su propósito de modernizar de acuerdo a la técnica de esos años las actividades agropecuarias y sentar las bases para continuar fomentando la naciente industrialización del país.

La atención se enfocó básicamente en el desenvolvimiento de las industrias básicas, y para ello se mantuvo constante una política de protección arancelaria y se amplió considerablemente la red de comunicaciones y transportes, para lograr paulatinamente la integración nacional. Al tiempo que se trató de lograr el equilibrio necesario entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como entre la agricultura y la industria.

Por otra parte, a lo largo del sexenio se prosiguió la campaña de alfabetización que había sido iniciada en 1944 por el presidente Manuel Avila Camacho. Para ello se incrementó el número de planteles de enseñanza técnica, los cuales obedecieron al esfuerzo del gobierno federal y de los Estados para preparar personal calificado cada vez en mayor número para satisfacer las necesidades de la creciente industrialización, lo que demostró la continuidad en las obras recibidas de la administración precedente, dando preferencia a las consideradas mas productivas.

Particular atención se dió al sector salud, el cual mediante las instituciones sociales luchó constantemente por evitar epidemias de consideración y proteger así a la fuerza de trabajo y con ello el proceso de industrialización. De esta forma se consolidaron las bases para que el régimen de seguridad social pudiera con el tiempo ofrecerse a todo el país.

IV. 1952 - 1958 CONSOLIDACION DE LA INDUSTRIALIZACION.

ADOLFO RUIZ CORTINES.

Secretario de gobernación en la administración de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruíz Cortines asumió la presidencia en 1952; en ese año el país se encontraba en una grave crisis política y económica, por lo que el presidente entrante tuvo que romper de hecho con los alemanistas y con todo lo había quedado de su régimen.

A decir verdad, inició su propio programa de reforma buscando reducir la corrupción heredada de la administración precedente, en tanto que para superar la crisis político-económica trató de crear una imagen de austeridad y moral pública. Ruíz Cortines siguió por ello la línea de la llamada "política de contraste", que lo hizo aparecer como una opción diferente del gobierno anterior. Se trató de "toda una estrategia política con la que entraba a la presidencia..., en la cual también se incluía la puesta en marcha de una campaña contra la corrupción y la inmoralidad burocrática, y la proclamación de un estilo honesto para manejar los asuntos públicos." (1)

La principal contribución de Ruíz Cortines para estabilizar la institución presidencial, fue demostrar inclusive con mayor énfasis que Avila Camacho, que el presidente podía librarse de la

.....  
1. Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 82.

influencia de su predecesor y marcar sus propias líneas de acción. De esta forma su gobierno tuvo como característica especial dentro de los gobiernos pos-revolucionarios, el consolidar la estructura económica y social pese a su administración de -- austeridad, que fué consecuencia de la inflación provocada por el régimen alemanista y que dió lugar a la devaluación del peso en 1954.

"La administración de Ruíz Cortines fue muy semejante a la de Avila Camacho, dos regímenes que fueron -- esencialmente periodos de consolidación y seguimiento de regímenes más dinámicos. El programa de Ruíz - Ruíz Cortines fue de tipo moderado con énfasis en -- terminar con la corrupción, continuar con las obras públicas iniciadas en el gobierno de Alemán y seguir combatiendo los precios del costo de la vida y lograr un equilibrio entre la agricultura y la naciente industrialización." (2)

Desde sus inicios esta administración implantó una serie de proyectos tendientes a ganar consenso, en donde dos de los mas re-levantes fueron: primero, el considerar que para lograr la prosperidad integral de la patria era necesario fomentar la participación de la mujer en la vida nacional, por ello mediante reformas constitucionales se otorgó a la mujer todos los derechos políticos; y segundo, el proyecto de modificar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para impedir el enrique--  
.....

2. Gabbet J. B. The evolution of the mexican presidency, Uni-versity Microfilms International Inc., and Arbor Michigan 1963, p. 234.

cimiento ilícito. Mediante estos proyectos la administración -- ruíz - cortinista obtuvo en primer lugar la aprobación de las cla ses populares.

#### POLITICA INTERIOR Y EXTERIOR.

En lo que se refiere a los logros obtenidos por las actividades emprendidas por este gobierno, en los informes anuales presenta dos al Congreso de la Unión al abrir los periodos de Sesiones - Ordinarias, el Jefe del Ejecutivo manifestó que no se trataba - de éxitos de la administración, sino que por el contrario, se - trataba de éxitos del pueblo mexicano en solidaria colaboración con su gobierno. Se hizo mención al pueblo y no a la adminis--- tración, por ser el pueblo quien obtuvo los resultados benefi-- cos para la Nación; en función de que la administración por sí misma y sin la colaboración del pueblo no hubiera podido alcan zar los mismos resultados.

Se argumentó que la cooperación se basaba en la convicción de - que el gobierno había cumplido con los principios consagrados - en la Constitución de 1917, principios que habían venido reali zando los gobiernos de la Revolución en una línea de continui-- dad que debería perfeccionarse.

El gobierno de la República se empeñó constantemente en fortale

cer la "Unidad Nacional", consolidar las instituciones democráticas y alentar un desarrollo económico que permitiera satisfacer cada vez con mayor amplitud las necesidades nacionales. En base a que el problema fundamental de México era económico, por ser en la economía donde prácticamente desembocan las dificultades. Esto originó que se buscara integrar los requerimientos del progreso, los intereses del pueblo y los imperativos de la justicia y la libertad.

"Si bien es cierto que durante el sexenio de -- Ruíz Cortínez las características del sistema político ya se encontraban bien definidas, esa administración tuvo que luchar no sólo por mantener el sistema sino también por fortalecerlo para así hacer frente tanto a las divisiones internas como a los ataques externos." (3)

Las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes de la Unión y con los gobiernos de los Estados, por sustentarse en el respeto recíproco y en la amplia colaboración, en ambos casos - siguiendo los lineamientos establecidos en la Carta Magna para realizar los propósitos comunes de beneficio general, se desarrollaron en completa armonía.

Las libertades espirituales de expresión, de creencia, de --- prensa, de trabajo y de crítica al gobierno, se mantuvieron ---

.....  
3. Puga, Cristina. Et. Al., Evolución del Estado Mexicano --- (consolidación 1940-1983), Tomo III, Ediciones el Caballito, México 1986, p. 65.

irrestringidas; sin más límite que los señalados en la Constitución, es decir, respetando la vida privada, la moral y la paz pública. En virtud de que por ser estas libertades las que forman parte de las garantías individuales y sociales constituyen la entraña de la forma de gobierno, en la que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su exclusivo beneficio.

En lo que toca a las iniciativas de reforma a la Constitución presentadas al Congreso por el Ejecutivo Federal, cabe señalar por su importancia las siguientes:

- Reformas a los artículos 19, 22 y 23 de la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional (1953) (+)
- Reformas a los artículos 34 y 115 constitucionales, a fin de otorgar a la mujer la plenitud de los derechos políticos y civiles (1953); y
- Ley reglamentaria del artículo 119 constitucional (1954).

En materia legislativa se aprobaron y pusieron en vigor a iniciativa del Ejecutivo Federal una serie de leyes y decretos

- .....
- + Con las reformas al artículo 28 de aumentó considerablemente las sanciones a quienes especularan y acapararan productos básicos.

(ANEXO 2) destinados entre otras cosas a: ganar consenso, proyectar una imagen distinta del gobierno precedente y mejorar la eficiencia administrativa de algunas empresas públicas.

En problema constituido por la salida ilegal de trabajadores mexicanos con destino a los Estados Unidos continuó constante, -- sin embargo el gobierno año tras año trató de evitar la emigración, proporcionando fuentes de trabajo en el territorio nacional.

El ejército para cumplir mejor con sus funciones, fue reorganizado administrativamente para lograr su perfeccionamiento profesional y material. Fue mejorado el nivel de vida de sus integrantes y se incremento el número de establecimientos para proporcionar a sus miembros artículos de primera necesidad a precios reducidos. Se perfeccionaron los programas de estudio de los planteles militares para lograr el máximo aprovechamiento del personal docente y del estudiantado, al tiempo que se continuaron las labores de alfabetización.

Por otra parte, todas las actividades del gobierno en materia internacional se fundamentaron en la intención de robustecer el concepto fundamental de la ayuda mutua entre los Estados y los principios básicos del Derecho Internacional. Al orientar así las acciones, se siguieron las líneas trazadas por la tradición

como intérpretes de un país que no concebía la paz sin la libertad, ni la libertad sin la garantía de justicia.

El país colaboró continuamente con los organismos especializados de las Naciones Unidas, que se encargan de promover internacionalmente el progreso social, técnico, científico, cultural y económico. Al tiempo que el gobierno buscó diversificar el comercio exterior para mejorar la situación de la economía.

Se participó en esfuerzos colectivos tendientes a fijar el régimen del mar y en los destinados a divulgar y fomentar los usos pacíficos de la energía atómica. Por otra parte, el derecho de asilo político se vió sujeto a pruebas de las que salió inculme, con reconocimiento tanto interior como exterior.

El entendimiento cordial y la franca amistad presidieron las relaciones de México con los Estados Unidos de Norte América. "La ideología de los líderes políticos no era el único motivo que despertaba simpatías entre los dirigentes norteamericanos. Es necesario insistir en la importancia que tenía para ellos la presencia al sur de sus fronteras de un gobierno capaz de garantizar la estabilidad política ... en virtud de que ... a diferencia de lo que estaba ocurriendo en la mayoría de los países latinoamericanos, desde el fin de la segunda guerra mundial, la

vida política mexicana se caracterizaba por la estabilidad." (4)

#### LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

México se había situado en una posición en donde la era del caudillismo y de los regímenes unipersonales se había definitivamente eliminada. De ahí que las instituciones republicanas se vieran fortalecidas por el ejército, situación que contribuyó a renovar el programa de la Revolución y ayudó a cambiar los métodos y procedimientos poniéndolos en armonía con la época.

Tal vez por ello en este periodo de gobierno la administración pública centralizada permaneció sin cambios, es decir, con trece Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos; sin embargo el sector descentralizado continuó creciendo rápidamente y de hecho "... la acción gubernamental distó de ser coordinada y planificada ... se dejó a lo coyuntural la creación de nuevas comisiones, empresas e instituciones descentralizadas, lo que provocó dispersión, falta de unidad en la acción y ausencia de control." (5)

- .....
4. Pellicer de Brody, Olga. Et. Al., Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. (El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador), Tomo XXIII, Ediciones del Colegio de México, Primera reimpresión, México 1980, p. 88.
  5. Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 362.

Es de justicia señalar que en la década de los años cincuenta - "... las empresas estatales de mayor peso en la economía sufrieron reestructuraciones profundas a fin de adecuarlas al desarrollo industrial; es el caso de Petroleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales y Universidad - Nacional"; (6) así como "quizas la más importante -dado su carácter promotor - la Nacional Financiera. Esta última, además de fortalecer el mercado interno de valores, concertó créditos con el exterior para canalizarlos preferentemente a las industrias pequeña y mediana", (7) al tiempo que se constituyó en la institución mas importante para la creación de empresas estatales o de participación estatal.

Con este antecedente sobresalieron por su importancia, la creación del Fondo de Garantía a la Pequeña y Mediana Industria en el año de 1953; el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, derivado de la promulgación del acuerdo presidencial de 1954 que instituyó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, el cual actuó en dos campos fundamentales: la agricultura y la industria; así como el Instituto Nacional de la Vivienda, entre otros.

.....

6. Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 79.

7. Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 362.

En función de la participación ciudadana en todo el país, el Jefe del Ejecutivo sugirió a las entidades federativas la organización de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, para coadyuvar tanto habitantes como autoridades municipales el progreso de la colectividad. Cabe señalar que para 1957 funcionaban cuatro mil ochocientos dieciocho Juntas de Mejoramiento. --  
(8)

#### ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA.

La primera meta de esta administración, fue atender al máximo posible las necesidades de los sectores mas débiles económicamente. Por ello, la intervención estatal se encaminó principalmente por una parte a fomentar la producción agrícola en especial de los artículos esenciales de la alimentación popular, y por otra a alentar el desarrollo industrial, de manera que la producción nacional llegara a un ritmo superior al del crecimiento demográfico y permitiera elevar el nivel de vida. Por tal razón, se exhorto incesantemente a la colectividad para trabajar sin descanso conjugando y multiplicando los esfuerzos de todos los habitantes.

La política económica se orientó entonces a promover y alentar el desarrollo agrícola e industrial del país, por ello el go---

.....

8. Ruíz Cortines, Adolfo. Quinto Informe de Gobierno, 1957.

bierno manifestó su convicción de que en la política económica la idea rectora sería disminuir las carencias de los grandes --- sectores sociales, en virtud de que el progreso económico sólo podría alcanzarse en la medida en que fuera eliminandose la pobreza, por lo que se buscó básicamente "mantener un buen ritmo de crecimiento, impulsar el proceso de industrialización y evitar un enfrentamiento con los sectores sociales prioritarios para el crecimiento económico. Los resultados inmediatos fueron positivos." (9)

El gobierno se esforzó porque sus inversiones, así como las de las instituciones o empresas que con él estaban vinculadas o -- que con apoyo federal realizaban los Estados y los Municipios, progresivamente se fueran integrando a un programa coordinado -- en el que se atendiera jerárquicamente a las necesidades fundamentales del pueblo. Sin embargo la limitación de los recursos impuso que estos se destinaran a aquellos campos en que se obtuviera un rendimiento de mayor beneficio y a plazo más corto. Además se logró que cada inversión se eslabonara con las ya realizadas, asegurando así su mayor productividad.

Para lograr el firme desenvolvimiento de la economía, se mantuvo constante la coordinación entre la acción pública y la privada

.....

9. Puga, Cristina, op. cit., p. 89.

da. Al efecto se creó en 1954 el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional; órgano de consulta del gobierno que propuso las medidas concretas para obtener el incremento y equilibrio entre la agricultura y la industria, de manera que aseguró el aumento del poder adquisitivo de los trabajadores -- del campo y la ciudad, la ampliación de los mercados internos -- de consumo y satisfechos estos, el crecimiento de la producción exportable. "El Consejo estuvo integrado por representantes de las principales organizaciones empresariales y obreras." (10).

La Nacional Financiera prosiguió apoyando a las industrias básicas tanto de empresas privadas como gubernamentales, coadyuvando a la expansión de los servicios públicos. Por ello, se revisaron las normas para el otorgamiento de créditos con el fin de -- simplificarlas y hacerlas mas liberales, sin incidir en expansiones inconvenientes del circulante monetario.

En cuanto a los servicios públicos, se dió prioridad al problema hidrológico para satisfacer las necesidades de agua potable de la población en el Valle de México, específicamente en las -- colonias proletarias. Y por otra parte, se incrementó el número de escuelas, mercados, parques recreativos, se aumentó la red -- de alcantarillado y alumbrado público y se mejoró el transporte .....

10. Fernández Santillan, José F., op. cit., p. 83.

de pasajeros y las calles y avenidas en el Distrito Federal.

Se continuó con el plan de comunicaciones y transportes para -- integrar los diversos sistemas viales mediante la construcción de carreteras y caminos vecinales. Se impulsó la construcción - de caminos con especificaciones mínimas, líneas férreas y aeropuertos, así como diversas obras de telecomunicaciones y co---- rreos con el objeto de comunicar entre sí todos los Estados y - Territorios, sus principales ciudades y las zonas de producción y consumo a fin de mejorar la integración social y económica -- del país.

Para lograr la integración del sistema ferroviario y su explota ción nacional, se elaboró un programa que comprendió finanzas - e inversión, vía, electricidad y telegrafos, fuerza motriz, ca- rros, talleres, almacenes y servicios. El gobierno manifestó -- así su confianza en que los ferrocarrileros continuarían pres-- tando su máxima cooperación al mejoramiento del servicio y a la reconstrucción del sistema, tomando en cuenta que los trabajos que el pueblo realizara para obtener ese beneficio colectivo, - entrañarían gran responsabilidad para el gobierno y los trabaja dores.

La política comercial fortaleció las exportaciones y limitó las importaciones, teniendo en cuenta la capacidad de pago del ---

país y las necesidades de la producción nacional. Sólo se permitió la salida de excedentes, de manera que no lesionaran el interés del consumidor y en defensa de los precios de los productos nacionales en los mercados internacionales.

El comercio siguió así realizando sus actividades al igual que los demás sectores de la economía, con la mayor suma de facilidades y con el mínimo de limitaciones que requirió la defensa de los grupos de escasos ingresos. Sin embargo en lo que se refiere a su control "... se hizo necesaria una intervención más decidida por parte del Estado. De un lado, se actuó en contra de la especulación y del acaparamiento de productos básicos -- ... Así mismo, se fijaron los precios de los productos de primera necesidad. Ello obligó al Estado a fortalecer a la Compañía Exportadora e Importadora (CEIMSA), a fin de que actuase efectivamente como factor de estabilización de precios en el mercado." (11)

Por otra parte, la política industrial consistió en estimular el crecimiento sano y armónico de las industrias nacionales, la cual por ser una tarea de gran magnitud y complejidad exigió la cooperación de todos los sectores económicos. Esta política contribuyó a frenar la inflación y la especulación.

.....  
11. Puga, Cristina. op. cit., p. 71

La industrialización requirió energía eléctrica, combustibles y acero y de un sistema de comunicaciones mas eficaz y mejor coordinado, así como de una producción cada vez mayor de artículos agrícola-ganaderos, considerando en todo momento que era fundamental el aumento de la productividad para alcanzar el menor -- costo por unidad producida y con una mejor utilización de los - factores.

Por depender el desarrollo agrícola e industrial fundamentalmente de la energía del petroleo; se consideró a esta industria como factor importante para el progreso, por eso se aumentó la exploración, perforación y producción; y también las instalaciones de refinación y transporte para satisfacer las demandas de combustibles y lubricantes que requirió el desarrollo.

Por ello se declaró que el porvenir dependería en gran medida - de la prosperidad agrícola-ganadera y que el aumento constante de la producción era y sería la única manera de resolver el problema de la escasez y la carestía de los artículos básicos. En tal virtud el gobierno continuaría invirtiendo lo mas posible - para fortalecer cultivos básicos, granjas agrícolas y pequeñas crías de ganado para que de esta forma los pequeños agricultores y los ejidatarios al aumentar la producción de artículos -- agrícolas, acrecentaran el consumo general.

La Reforma Agraria no fue considerada como un mero desplazamiento de la propiedad rural, sino que por el contrario fue considerada como una estructuración económica y jurídica con alcances sociales y políticos. En virtud de que de ella derivaron la liberación y dignificación del campesino, y la modificación y --- tecnificación de los sistemas de explotación del campo. Por ello, la restitución de tierras a los campesinos que habían sido despojados de ellas y la redistribución de la propiedad rústica, permitieron a un mismo tiempo la tecnificación de la agricultura y elevar el nivel de vida en el agro mexicano.

#### MONEDA.

Los esfuerzos del gobierno para controlar los movimientos de -- mercancías, así como el flujo de capitales habían resultado inútiles hasta 1953, por ello en los primeros meses del año de --- 1954, frente al déficit de la balanza de pagos y a la disminu-- ción de las reservas del Banco de México; consecuencias ambas - de una mayor actividad económica en el interior del país, e independientemente del aumento de los impuestos de importación, - surgió la necesidad de modificar el tipo de cambio de la mone-- da para restablecer así el equilibrio perdido.

El 13 de abril de 1954 se anuncia públicamente la devaluación - del peso, de \$ 8.65 a \$ 12.50 frente al dólar y a juicio de las

autoridades representó la única forma de solución para recuperar el equilibrio de la balanza de pagos, con la confianza en la plena capacidad de recuperación del país y de mantener el equilibrio con el exterior sin necesidad de entorpecer el crecimiento económico.

"... En primer lugar porque devaluando la moneda se abaratarían las exportaciones nacionales y tendrían mas oportunidades en los mercados internacionales; en segundo, porque se pondría un alto a la salida de capitales, que se había acentuado desde comienzos del año ... La devaluación fue la salida mas viable que tenían las autoridades dentro del marco de las relaciones político-económicas." (12)

#### EDUCACION.

Si se toma como base el hecho de que la Revolución es lucha continua y esfuerzo constante por el logro de grandes propósitos económicos, políticos y sociales para el mejoramiento de la colectividad en general, el programa de Educación Pública fue entonces el programa de la Revolución; el cual acorde con la tradición de libertad y de respeto al derecho, pugnó por estructurar con sentido cívico la escuela mexicana al fijar las normas -----  
.....

12. Pellicer de Brody, Olga. op. cit., pp. 167-168.

político-educativas del magisterio como ejecutor principal de la tarea.

A lo largo de este periodo presidencial tanto la educación primaria como la segunda enseñanza, la normal y la cultura superior se extendieron sistemáticamente en todo el país, por ello se dijo que: " la tarea del maestro entraña excepcional responsabilidad, ante sí mismo y ante la Patria. Cada maestro en cualquier circunstancia, debe enseñar invariablemente con su propio ejemplo. Su esfuerzo e interés en elevar sus capacidades, en depurar sus virtudes ciudadanas y en mostrar su solidaria actuación con los intereses nacionales, será la mejor orientación y estímulo para la niñez y la juventud." (13)

La campaña de alfabetización continuó ininterrumpida, en virtud de que no obstante su objetivo, por cada dos mexicanos uno no sabía leer ni escribir. Por ello se multiplicaron escuelas y maestros y se revisaron programas, manteniendo constante el perfeccionamiento de los servicios educativos para producir técnicos profesionales, subprofesionales y obreros calificados, con la finalidad de estar acordes con la vida económica y el desarrollo industrial.

.....

13. Ruíz Cortines, Adolfo. Cuarto Informe de Gobierno, 1956.

El Instituto Nacional de la Juventud cooperó en las tareas cívicas, deportivas y culturales de la juventud; tareas estas no necesariamente escolares, con el objetivo de marcar orientaciones a las aspiraciones de la juventud buscando siempre fomentar el sentido de responsabilidad. En tanto que el Instituto Nacional de Bellas Artes, continuó difundiendo los valores intelectuales del país.

#### SEGURIDAD SOCIAL.

La meta del gobierno en salubridad y asistencia pública, fue que su beneficio alcanzara a toda la población del país, primordialmente a la niñez. Por tal motivo la secretaría encargada del ramo tuvo entre sus objetivos intensificar la acción de la política tutelar del niño para que este no fuera víctima del abandono o de la irresponsabilidad de quienes tienen el deber de cuidar las vidas que nacen. Para ello se creó el Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia, con la finalidad de que sumando esfuerzos y recursos económicos se combatiera la desnutrición y la poliomielitis, entre otras funciones.

Otra meta del programa social del gobierno, fue proteger y mejorar la salud de hombres y mujeres, por ser considerados como la riqueza mas auténtica del país. Con esta finalidad se implementó el Programa de Bienestar Social Rural, el cual logró pau-

latinamente mejorar en el medio rural la salubridad y el nivel de vida. En tanto que en todo el territorio nacional se instalaron Centros de Servicio de Higiene Materno-Infantil, Centros Auxiliares Rurales y Centros de Salubridad y Asistencia.

En esta administración se dijo que uno de los desequilibrios sociales y económicos de mayor importancia para la población económicamente débil era la escasez de vivienda. Y en la solución de este problema, así como en el del vestido y el de la alimentación popular, el gobierno orientó y estimuló la acción privada y así de manera conjunta trabajó en la construcción de vivienda para los trabajadores y las clases sociales de escasos recursos. Por ello se afirma que "... uno de los logros incuestionables de este sexenio fue la ampliación de los servicios asistenciales, así como también la unificación de los esfuerzos para dotar a la población de vivienda; los programas de la Dirección de Pensiones, Seguro Social y los Bancos Hipotecarios y -- del Ejército y la Armada fueron coordinados por medio del recientemente creado Instituto Nacional de la Vivienda." (14)

El Instituto Mexicano del Seguro Social año con año aumentó la prestación de servicios y para 1958 la seguridad social funcionó en toda la República. A este respecto, Ruíz Cortines declara.....

14. Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 84.

ró en su sexto informe de gobierno: "El Seguro Social operaba - en 1953 en nueve entidades federativas; desde 1958 funciona ya en toda la República; en 1953 la población emparada era de un - millon 141 mil personas; a la fecha asegura a 2 millones 564 -- mil, incluidos 219 mil campesinos." (15)

.....  
15. Idem.

**CONCLUSION.**

Adolfo Ruíz Cortines siguiendo la llamada política de contraste que estaba regida por el signo del cambio en el estilo de gobernar, buscó mantener la estabilidad del Sistema Político Mexicano, al tiempo que pugnó por fortalecer la consigna de Unidad -- Nacional.

Al igual que su predecesor, promovió el desarrollo agrícola y -- por otra parte consolidó el proceso de industrialización del -- país, y por tanto sentó las bases para propiciar el desarrollo económico con estabilidad. Sin embargo a diferencia del gobierno anterior. en este se buscó la forma de que existiera un equi -- librio entre la acción pública y la privada y que la producción superara la explosión demográfica.

Por otra parte, fortaleció las exportaciones y restringió las -- importaciones, canalizó las inversiones hacia las actividades -- mas productivas, promovió la producción agrícola-ganadera que -- garantizara el suministro de materias primas y de productos ali -- menticios a precios razonables y amplió la red de comunicacio -- nes y transportes.

Esta administración buscó el mejoramiento económico, político y social de los mexicanos a través de la continua campaña de alfa

betización; y por otro lado, sistemáticamente se multiplicaron los organismos de seguridad social, principalmente los de atención a la niñez por considerar que en sus manos estaría el futuro de la nación.

A manera de conclusión se puede transcribir lo señalado por Florencio Fernández: "Al finalizar el sexenio 1952-1958 el país tenía ya una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión ... una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática ... Al lado del "milagro mexicano" veíase la imagen dramática de un país con diferencias abismales. Abriase así una nueva etapa en el discurso oficial que aceptaba todas esas diferencias y que proponía un nuevo proyecto para solucionarlas: "el desarrollo estabilizador." (16)

.....

16. Ibidem., p. 84.

V. 1958 - 1964. DESARROLLO CON ESTABILIDAD.

ADOLFO LOPEZ MATEOS.

Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo 1958-1964, Adolfo López Mateos durante su administración y con base en el análisis de la realidad mexicana, consideró que los dos factores fundamentales que limitaban el desarrollo continuaban siendo la pobreza y la ingorancia. Por eso apoyó la formación del capital suficiente para llevar a cabo la explotación de los recursos naturales de México, y atraer la inversión privada. Paralelamente señaló como meta nacional el proporcionar en el sistema educativo la capacitación técnica que se necesitaba para satisfacer los requerimientos de la industrialización. Mientras que en el aspecto administrativo propuso una constante planificación regional y la promoción de reformas a la Administración Pública.

"La preocupación primera del Jefe del Ejecutivo Federal fue la de llevar al pueblo a la convicción de que se continuaría el desarrollo económico y se procuraría la abundancia dentro de la estabilidad monetaria que animara a los inversionistas a utilizar en beneficio de la producción nacional sus recursos y ahorros." (1)

Desde los inicios de este periodo presidencial se puso de manifiesto que no se tolerarían irresponsabilidades y demoras en --

.....

1. Pellicer de Brody, Olga. op. cit., p. 259.

los trabajos emprendidos y bajo esta línea se llevó a cabo el programa de gobierno, teniendo como objetivo crear la abundancia como única solución de los problemas económicos y sociales. Por ello el presidente constitucional manifestó que: "El desarrollo nacional debe ser encauzado. Para hacerlo equitativo y extenderlo a todos necesitamos que sea general, equilibrado y que, sin perder dinamismo, elimine los privilegios de minorías. Asimismo, conviene empeñarnos en que sea sólido y permanente. La necesidad de ampliar el desarrollo a todo el país se agudiza ante la fuerza que vamos alcanzando. En cada una de las entidades federativas habrá de impulsarse; los municipios deberán fortalecer su economía para responder con mas eficacia en los servicios a su cargo ... razón por la cual ... es urgente que sus funciones administrativas concuerden en la realidad." (2)

#### POLITICA INTERIOR Y EXTERIOR.

Las relaciones del Ejecutivo Federal con los Poderes Legislativo y Judicial y de las entidades federativas, se desarrollaron en un plano de recíproco respecto a las jurisdicciones correspondientes, siempre con estricto apego a la ley, a la garantía de las libertades, a los derechos y el orden constitucional que rige la política interior, avanzando así por la vía institucional.

.....

2. López Mateos, Adolfo. Primer Informe de Gobierno. 1959.

Con este lineamiento el Ejecutivo Federal declaró que: "Nada -- haremos ni dejaremos que se haga, contra, por encima o al mar-- gen de las leyes: a ellas deberemos sujetarnos, pueblo y go--- bierno armónicamente." (3)

La política interior se desarrolló con la convicción de que el desarrollo intenso y sostenido contribuiría a elevar el nivel - de vida de las grandes mayorías, al tiempo que propiciaría la - justicia social siempre y cuando no se desvirtuaran los postulados de la Revolución en el desenvolvimiento integral del país. Es importante señalar que el desarrollo requirió de unidad in-- terna, de esfuerzo comun y de cooperación exterior, ya que este no hubiera podido realizarse de no haberse contado con la esta-- bilidad política y económica en el interior del país.

Entre las iniciativas de reforma a la Constitución Política pre-- sentadas al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, cabe señalar por su importancia las siguientes:

- Reforma a los artículos 27 (+), 42 y 48 (1959);
- Reformas y adiciones a los artículos 27, 52 y 123 que fué

.....  
3. López Mateos, Adolfo. Tercer Informe de Gobierno. 1961.

- + El Estado se reservó en forma exclusiva la elaboración de todos los productos que se obtienen de la primera transfor-- mación química importante a partir de productos derivados del petróleo.

el que incorporó en ese precepto los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, (1960);

- Nuevas reformas al artículo 123 (++) (1961), y
- Reformas y adiciones a los artículos 54 y 65 (1962).

En materia legislativa se pusieron en vigor entre otras leyes importantes (ANEXO 3): la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 24 de diciembre de 1958; la ley del Impuesto sobre la Renta y modificaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Preocupación permanente del Ejecutivo Federal, fue la superación profesional, económica y social de los miembros del ejército, la fuerza aérea y la marina. Los planes y programas de las escuelas militares y navales así como los de información y práctica de adiestramiento general, fueron objeto de revisión para conformarlos con los adelantos de la ciencia y la tecnología.

.....  
 ++ Con esta reforma se hizo participes a los trabajadores de las utilidades de las empresas: "... comprendió también, la modificación al sistema de fijación del salario mínimo por región, para lo cual se instaló una Comisión Nacional para tal fin, y la reglamentación a la defensa del trabajo femenino e infantil." (4)

.....  
 4. López Mateos, Adolfo. Tercer Informe de Gobierno 1961.

Por otra parte, se tiene que la política exterior de un país es producto de la combinación de muchos elementos, entre los que se encuentra la situación geográfica, la historia, la potencia relativa, los intereses nacionales, los compromisos contraídos conforme a tratados y convenios libremente celebrados, el des--seo mundial de superación y la colaboración entre los pueblos; elementos todos cuya conjugación esta dominada por el orden de la ley internacional. Por ello Adolfo López Mateos señaló que la política exterior mexicana tenía básicamente los siguientes objetivos:

Primero: mantener intactas la soberanía y la independencia del país;

Segundo: buscar cooperación entre las amistades internacionales para acelerar el progreso económico, social y cultural de México sobre bases mutuamente ventajosas y contri--buir en la medida de las posibilidades prácticas al --desarrollo de los países que pudieran requerir ayuda;  
y

Tercero: favorecer toda causa que propiciara la paz y la seguridad internacionales.

En el informe de gobierno del año de 1960, sobresalió el hecho

de elevar a rango de Embajadas a todas las Representaciones Diplomáticas del Servicio Exterior Mexicano. Con esta medida el país apoyó el principio de la igualdad jurídica de los Estados.

#### LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El incremento demográfico y la consiguiente dimensión de las actividades sociales y económicas del país, exigió ampliar la Administración Pública para de esta forma dar satisfacción adecuada a los problemas cada vez mas complejos. Frente a esta exigencia tuvo lugar la nueva Ley de Secretaría de Estado de 1958, -- que introdujo cambios sustanciales en la organización administrativa del Estado, particularmente en su administración central.

"El 23 de diciembre de 1959, con varias innovaciones, se expide la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Surge la Secretaría de la Presidencia y se transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la de Patrimonio Nacional (SEPANAL)." (5)

Las principales modificaciones fueron: la creación de la Secretaría de la Presidencia, derivada de la anterior Comisión de -- Inversiones; la Secretaría de Patrimonio Nacional, que fue el -

- .....
5. Ruíz Dueñas, Jorge. Eficiencia y Eficacia de la empresa pública mexicana, Editorial Trillas, 1ª Edición, México 1982, p. 25.

resultado del cambio de nombre y contenido de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; la Secretaría de Industria y Comercio que substituyó a la de Economía; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue dividida y dió paso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Secretaría de Obras Públicas y se estableció el Departamento de Turismo.

La secretaría de Patrimonio Nacional respondió a la necesidad de integrar un régimen administrativo congruente para ejercer con sentido uniforme las facultades que a la Nación confiere el artículo 27 constitucional, es decir, copilar y en lo futuro, proyectar las modificaciones de normas que regulan el aprovechamiento y la explotación de recursos naturales, así como, vigilar la operación y el financiamiento de las instituciones descentralizadas que forman parte del patrimonio nacional, y de las empresas de participación estatal, en cuanto a los intereses públicos en ellas invertidos.

La Secretaría de la Presidencia cumplió con la necesidad de contar con un plan general del gasto público e inversiones del poder Ejecutivo; la planeación, coordinación y vigilancia de la inversión de las dependencias federales gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la planeación de las obras y la proyección del desarrollo regional.

Estas funciones tuvieron como objetivo utilizar sin duplicación los recursos humanos y materiales del país, promover el desenvolvimiento económico y social de regiones que demandaban atención especial por parte del gobierno; así como fomentar la producción estimulando la formación de capitales mexicanos.

La Secretaría de Obras Públicas desvinculada de la de Comunicaciones y Transportes, puso de manifiesto el propósito de vigilar los recursos mediante la planeación de las obras de fomento e interés general; armonizando por ello el motivo social que las demandara y las circunstancias objetivas en que fueran realizadas.

Finalmente, el Departamento de Turismo encaminó sus actividades a promover una actividad que siendo culturalmente benéfica para el país, conjuntamente redundaría en incrementos económicos de consideración.

De ésta forma y con las líneas de desarrollo que ya estaban establecidas, el gobierno amplió sus funciones en todos aquellos aspectos administrativos considerados prioritarios en virtud de que: "... la industrialización exigió órganos gubernamentales que resolvieran la creciente complejidad de un sistema en cambio constante que requería estabilidad para su desarrollo. Fue una verdadera reforma interna para ir en consonancia con el rit

mo de acumulación capitalista tanto interna como externa." (6)

#### ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA.

El desarrollo estabilizador fue la continuación del programa de industrialización por medio de la atención a otros mecanismos - de la actividad económica, este modelo de desarrollo "... se vi no a caracterizar por mantener una paridad cambiaria fijada --- desde 1954 a razón de 12.50 por 1 dólar; salarios y precios estables, aunque bajos los primeros; crecimiento regular del producto nacional; postergación del aumento de impuestos; desequilibrio de la balanza de pagos y presiones sobre el tipo de cambio." (7)

Con este antecedente, que fue lo que guió el modelo de desarrollo, se exhortó a crear abundancia para satisfacer los imperativos de la justicia social. "Con esta inspiración el sexenio se caracterizó por alcanzar altos niveles de desarrollo que acrecentaron el impulso dinámico de la economía nacional, sin que - lo obstaculizaran o retrasaran presiones inflacionarias, elevación desconcertada de precios o modificaciones de tipo de cambio." (8)

.....  
6. Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 94.

7. Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 363.

8. López Mateos, Adolfo. Sexto Informe de Gobierno, 1964.

La actividad económica fue en gran medida el resultado de la -- acción compensatoria del Estado, especialmente por el aumento -- de las inversiones del sector público en contraste con la ato-- nía de las inversiones del sector privado. Por ello, se mantuvo invariable la política de fortalecer la posición financiera, -- frenar la especulación y estimular el consumo y el ahorro.

En la lucha contra la pobreza se impuso como actividad elemen-- tal la protección del poder adquisitivo de las mayorías; sin -- embargo el problema de los precios, los volúmenes de producción, la industrialización y en general el equilibrio en el desenvol-- vimiento económico hicieron complejo el problema. Por tanto su control y vigilancia planteó dos tipos de medidas: unas de apli-- cación inmediata frecuentemente con carácter de emergencia; y -- otras, las mas importantes de fondo aunque a mayor plazo funda-- das en la previsión se dirigieron a estructurar el proceso pro-- ductivo y a elevar la eficiencia de los sistemas de distribu--- ción.

Para tal fin, en enero de 1963 se creó dentro de la Secretaría de la Presidencia la Dirección del Plan General del Gasto Públi-- co, para precisar con la mayor exactitud el impacto del gasto público en la economía nacional y definir sus posibilidades fu-- turas como instrumento de planeación económica.

El sexenio de López Mateos se caracterizó por dos periodos: el primero de ellos se inició con la toma de posesión y que se caracterizó por tener como objetivo implantar medidas correctivas en la economía y el segundo a partir de 1962 que comprende lo establecido en la Carta de Punta del Este y en el Plan de Acción Inmediata. "El discurso presidencial del 1º de diciembre de 1958 proponía a los mexicanos lograr el mayor desarrollo con estabilidad monetaria. Para esto era necesario producir y exportar mas, vigorizar el comercio exterior, ajustar importaciones, mantener el equilibrio del presupuesto y la solidez del crédito, así como fortalecer la capacidad de pago externo ... y ... En el informe presidencial de 1962, se mencionaron algunos aspectos de la Carta de Punta del Este que instituyó la Alianza para el Progreso ... En dicha Carta se ha establecido que cada país ha de elaborar programas tomando en cuenta sus propios elementos y tradiciones, a fin de promover el desarrollo de sus recursos agrícolas, la extensión de sus sistemas educativos, la plena ocupación de la fuerza de trabajo, el saneamiento y salubridad del ambiente, el mejoramiento de la habitación apoyado en la planeación y la aportación de todos al esfuerzo común, a partir de las modificaciones fiscales que procedan." (9)

Durante este sexenio se asignó entonces especial importancia --  
.....

9. Puga, Cristina. op. cit., pp. 116-117.

a la planeación como base indispensable para el ejercicio de -- las responsabilidades públicas. Se afirmó que al proceder con - apego a esta norma de gobierno se había dado lugar a las obras y servicios entregados al pueblo en los distintos ramos de la - administración. La planeación quedó entonces incorporada como - principio al Sistema Político de la Revolución, lo cual marcó - una nueva etapa en el proceso de evolución de la Administración Pública.

La Secretaría de la Presidencia se instituyó para ello como órgano coordinador de la planeación; independientemente de que el Plan de Acción inmediata fue preparado por la Secretaría de Hacienda con la cooperación de la Secretaría de la Presidencia, - dando lugar a la creación de la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, integrada por representantes de ambas secretarías, en fecha 19 de - marzo de 1962.

La creación de esta comisión tuvo como fin coordinar la planeación, se encargó en sí de relacionar las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de planeación y programación de inversiones con las atribuciones de la Secretaría de Hacienda relativas al presupuesto, moneda y crédito. "La creación de esta Comisión ... significó de hecho ... uno de los intentos mas firmes para llegar a una cabal organización de las activida

des administrativas, sin embargo no fué así pues las atribuciones mal programadas y la falta de una definición clara y precisa del campo de acción, dieron al traste con el proyecto." (10)

Retomando, cabe señalar que el Plan de Acción Inmediata (+) -- surgió del conocimiento de la realidad y de la previsión del -- crecimiento, coadyuvando a conjuntar el esfuerzo público y privado y a promover el desarrollo equilibrado por conceptos de actividad y zonas territoriales.

"La adopción del Plan de Acción Inmediata para el trienio 1962-1964, en materia de inversión pública y privada, se señalaba como imprescindible debido a que no obstante el evidente desarrollo de la economía mexicana en los 20 --- años anteriores, el ritmo de crecimiento registrado, parecía ser cada vez menos rápido, a la vez que se elevaba la tasa de aumento demográfico." (11)

Por otra parte, el 27 de noviembre de 1959 se había dictado un acuerdo para que la Nacional Financiera se instituyera como la

.....  
10. Fernández Santillan, José F. op. cit., p. 96.

+ El Plan de Acción Inmediata de López Mateos vino a unificar los diferentes esquemas presentados en forma dispersa en los años anteriores a su mandato.

11. Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social - de México, Sep Setentas Diana, No. 215, México 1989, p. 71.

única agencia del gobierno federal encargada de la negociación y contratación de créditos extranjeros, con excepción de los -- que con fines monetarios concertara el Banco de México, y aquello que previo acuerdo de la Secretaría de Hacienda, obtuviera el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras públicas para - financiamiento de obras públicas. Por ello en el aspecto crediticio se mantuvo constante la racionalización del sistema fi--- nanciero institucional del país.

- El financiamiento del desarrollo económico se apoyó entonces, - principalmente en recursos internos. En donde el crédito y el - aumento de financiamiento otorgados por el sistema bancario ofi- cial y privado fueron notas sobresalientes, ya que a través de ellos se aumentaron las entidades del sector paraestatal.

Es importante señalar que a partir de 1960 "... apareció una -- tercera etapa en la vida de las empresas públicas mexicanas que estuvo caracterizada por el intento de darles coherencia y unidad en su conjunto a través de la programación, coordinación y evaluación. Aunque el control quedó a cargo de la Secretaría de Patrimonio, la programación y la presupuestación estuvieron a - cargo de las Secretarías de Presidencia y Hacienda, respectivamente. Estas tres secretarías formaron el llamado triángulo de

la eficiencia y eficacia." (12)

En el año de 1960, el Ejecutivo consideró que era el momento -- oportuno para adquirir las empresas eléctricas que estaban en - manos de compañías extranjeras, por ello se adquirieron las com - pañías pertenecientes a la American and Foreign Power y a la -- Compañía de Luz y Fuerza Motriz y sus filiales. Al tiempo que - propuso una reforma constitucional (+) para que la Nación fuera la única propietaria de una fuente de energía vital para el desarrollo futuro. Lo que dió lugar a la creación en el año de 1963 de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., cuyas --- acciones fueron suscritas exclusivamente por el gobierno federal y sus agencias.

En el proceso de industrialización del país y derivado de una - mayor participación del sector público en la economía, la ac--- ción se orientó a apoyar los esfuerzos de la iniciativa privada tendientes a fortalecer el desarrollo de la industria nacional; a estimular la creación de nuevas empresas industriales; a lo-- grar un mejor aprovechamiento de los recursos financieros, téc- nicos y materiales utilizados y en ampliar el mercado interno y externo de bienes de producción nacional.

.....  
12. Fernández Santillan, José F., op. cit., p. 97.

+ Se hicieron adiciones al párrafo sexto del artículo 27 --- constitucional, al señalar que el Estado se encargaría de la totalidad de la industria eléctrica sin otorgar concesiones a ningún particular.

Con la convicción de que si se aceleraba la industrialización - se abreviaría el plazo para abatir la pobreza, la política tendiente a realizar este objetivo propició el mayor aprovechamiento de las instalaciones existentes y la producción de artículos que sustituyeran importaciones. Por ello se concideró que la "... industrialización además de ser un hecho económico era también, un fenómeno administrativo de amplio alcance en las -- instituciones administrativas públicas o privadas, cuyo mejoramiento influyó de manera determinante en el cuadro económico -- mexicano." (13)

Durante esta administración la industria petrolera fue considerada la mayor empresa industrial y la actividad económica más - dinámica y mejor integrada. Sus beneficios no sólo se redujeron a los precios de sus productos y a estimular el desarrollo industrial, sino que derivaron en la constante expansión que creó fuentes de trabajo, generó ingreso e impulsó industrias conexas y auxiliares.

El impulso del desarrollo industrial persiguió entonces los siguientes objetivos:

- avanzar en la integración de la estructura industrial nacional.

.....  
13. Ibidem. pp. 107-108.

- sustituir importaciones,
- incrementar exportaciones de productos manufacturados,
- establecimiento de industrias agropecuarias,
- industrializar las materias primas y los recursos naturales,
- descentralizar la industria para obtener el desarrollo fabril equilibrado de las entidades federativas,
- ampliar las oportunidades y niveles de ocupación,
- mejorar el aprovechamiento de las instalaciones, y
- evitar la duplicación innecesaria de inversiones.

Por otra parte, la política agraria no recibió tanta importancia en comparación con el fomento a la industrialización, sin embargo su diversificación garantizó mejor la estabilidad del ingreso agrícola nacional. Progresivamente se fue modificando la rigidez productiva de grandes extensiones llamadas de temporal, con el desarrollo de la ganadería, la producción de forrajes y la creación de una industria forrajera que aprovechara las materias primas de origen industrial.

La transformación de la Comisión Nacional de Maíz en la Productora Nacional de Semillas y de la Comisión del Olivo en Comisión Nacional de Fruticultura, puso de manifiesto el empeño de ampliar la producción de semillas y plantas mejoradas para cultivos básicos y el fomento a la fruticultura; y por otra parte

tendió a incrementar la ocupación rural, a mejorar la alimentación, a superar los ingresos y a impulsar el comercio exterior, así como lograr una Reforma Agraria Integral.

El libre ejercicio del voto en las asambleas ejidales contribuyó a solucionar el problema de la renovación periodica de los cuadros directivos ejidales así como la sujeción de tales actos a los principios que impidieran la perpetuación de personas en los puestos; pues ello hubiera originado el caciquismo en las comunidades agrícolas.

Las metas del programa agrario fueron:

- Proseguir con el reparto de tierras legalmente disponibles, siguiendo las líneas de la Reforma Agraria.
- Consolidar el funcionamiento de los ejidos ganaderos y forestales; y
- La industrialización de los productos agropecuarios por parte de los ejidatarios, como medida para aumentar el rendimiento de la tierra y del trabajo humano.

Por tal razón para ampliar las posibilidades de distribuir tierras a un mayor número de mexicanos y por otra parte para dar -

cumplimiento al mandato constitucional, se formuló una programación básica de desarrollo integral de los ejidos, la cual coordinó las actividades de las comunidades circunvecinas y los intereses de los ejidatarios y de sus familias para elevar su nivel de vida. El programa coordinó de hecho la acción del Departamento de Asuntos Agrarios con la de instituciones federales, estatales descentralizadas y de participación estatal.

Con la finalidad de llevar a cabo una "Reforma Agraria Integral" (+) fortalecida por la venta de productos a precios equitativos, así como para que el pueblo dispusiera de alimentos suficientes que cubrieran con satisfacción sus necesidades, se determinó la sustitución de la antigua CEIMSA (Compañía de Exportación e Importación Mexicana, S.A.) por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO), según acuerdo del 2 de marzo de 1961.

Los objetivos fundamentales del nuevo organismo fueron: a) incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo; b) mantener reservas de artículos de primera necesidad que protegieran el abasto del país; y c) regular los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo. "... la CONASUPO vino a reforzar la actividad

.....

+ Así la definió Adolfo López Mateos.

comercial del Estado en la agricultura y no sólo en las regulaciones mercantiles de exportación e importación, y los abastos ciudadanos, que era el papel fundamental de la CEIMSA." (14)

#### MONEDA.

La política monetaria procuró encauzar el ahorro popular a renglones básicos tales como: la industrialización, el fomento al turismo, alentar la venta de productos nacionales en las zonas fronterizas, desalentar el consumo de artículos extranjeros similares a los producidos en el país, apoyar las exportaciones y limitar las importaciones de bienes de lujo. "La preocupación inmediata de las autoridades en cuanto se hicieron cargo de la administración del país, había sido por encima de todo, el valor externo de la moneda. Para ello había tratado de mejorar de acuerdo a sus posibilidades la deteriorada balanza comercial y restablecer la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en la solidez del peso, recurriendo a una serie de -- convenios con instituciones del exterior para que brindaran su apoyo a la moneda mexicana, en caso de así necesitarlo." (15)

Las principales medidas aplicadas fueron: otorgar permisos para .....

14. Ibidem., p. 99.

15. Pellicer de Brody, Olga. op. cit., p. 268.

que las sociedades financieras aumentaran el volumen de sus pasivos con objeto de favorecer la captación de ahorro a largo --plazo; autorizar a la banca de depósito para hacer inversiones en bonos financieros con cobertura de valores gubernamentales, --con objeto de aumentar financiamientos de interés público; en--cauzar el ahorro nacional a programas de desarrollo industrial y apoyar a los bancos de depósito para que otorgaran créditos a los productores agrícolas.

- Una de las primeras medidas adoptadas con estos fines fue coordinar a los bancos entre sí y con la actividad económica del --país, a través de la Comisión Asesora Permanente, creada por reglamento de las Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

Se trató entonces de conciliar el desarrollo económico y la estabilidad monetaria para preservar el poder adquisitivo de los ingresos fijos y para evitar elevaciones por ello en los pre---cios de los artículos de consumo necesarios. Por tanto los precios se fijaron teniendo en cuenta las repercusiones de los mismo sobre los niveles de vida de la población, especialmente la de bajos recursos.

#### EDUCACION.

En materia educativa la obra del gobierno se orientó principal-

mente por el interés de las mayorías, por ello el esfuerzo tuvo amplitud nacional. No se limitó a satisfacer las necesidades escolares desde la enseñanza preescolar hasta la superior y a reforzar el sistema educativo mexicano de instrucción con nuevos tipos de escuelas e instalaciones; sino que se extendió al campo extraescolar de la acción cultural de las grandes masas.

Se trabajó para que la enseñanza media se desarrollara de acuerdo a las exigencias del progreso industrial y de acuerdo con la reforma de los planes y programas que abrieron a la juventud mejores perspectivas de trabajo mediante el Consejo Nacional Técnico.

En 1944 durante la administración del presidente Manuel Avila - Camacho se había emprendido la Campaña Nacional contra el analfabetismo, esta continuó ininterrumpida durante los dos gobiernos siguientes. A inicios de la administración de López Mateos, se puso en marcha el Plan de Once Años, elaborado por la Comisión Nacional que se constituyó en febrero de 1959, y en 1963 se inició un programa que brindó al pueblo la oportunidad de educarse para el trabajo mediante la práctica del trabajo. Todos estos programas confirmaron el ascenso en la libertad, a través de la educación.

Una actividad relevante implementada durante este periodo de go

bierno fue iniciar en el año de 1960 la distribución gratuita - de libros de texto y cuadernos de trabajo a los alumnos de todas las escuelas primarias de la República. "El libro de texto gratuito fue la respuesta a una necesidad nacional, confirmó la igualdad de derechos de todos los niños de México, afianzó la - Unidad Nacional y proporcionó a los maestros elementos auxiliares prácticos de trabajo." (16)

#### SEGURIDAD SOCIAL.

Por representar la seguridad social una de las conquistas más - concretas que la Revolución puso al servicio de los trabajadores del país; esta tuvo que extender sus beneficios, ampliar -- las prestaciones de ley y mejorar la calidad de los servicios. Estas actividades constituyeron puntos básicos del programa desarrollado, al considerar el derecho a la salud como imprescindible para el ejercicio y disfrute de los demás derechos humanos, al tiempo de constituir un problema de carácter político.

Por ello se multiplicaron las campañas sanitarias y la amplia-- ción de servicios permanentes de prevención y asistencia en favor de la salud pública. Especial cuidado se puso en proteger - a los grandes sectores de población indefensa, cuyas condicio-- .....

16. López Mateos, Adolfo. Tercer Informe de Gobierno, 1961.

nes económicas e higiénicas los exponía a mayores riesgos; por esto la acción sanitaria rural y en la periferia de las ciudades tuvo preferencia.

La vigilancia preventiva y educativa sobre núcleos de población cada vez mas amplios, fue tarea de los nuevos programas sanitarios y a ella respondió la multiplicación de los establecimientos llamados Centros de Salud. Y como consecuencia de las campañas de educación higiénica, el pueblo mismo (sobre todo en los sectores rurales) solicitó adiestramiento en diversas materias para constituir grupos auxiliares de promotores de comunidad.

Los Centros Coordinadores del Instituto Nacional Indigenista -- dieron mayor importancia a las actividades sanitarias; sus tareas educativas en este campo tuvieron buen éxito, pues lograron la confianza y en buena parte desterraron los prejuicios de los indigenas, como pudo probarlo el número de ellos que acudieron a los establecimientos médico-asistenciales del Instituto - en las regiones autóctonas.

Como parte de la atención a las necesidades populares, destacó la protección a la infancia. El 31 de enero de 1961 se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia con carácter de organismo público descentralizado, destinado a suministrar ser-

vicios asistenciales complementarios y especialmente desayunos a los alumnos de las escuelas primarias y preprimarias. (17)

La seguridad social de los trabajadores se fortaleció al transformar en el año de 1959 la Dirección de Pensiones Civiles, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado. El establecimiento del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, así como el de riesgos profesionales perfeccionó el sistema en favor de los trabajadores del Estado, el cual tuvo un funcionamiento integral. Pues por un lado llevó la seguridad social a los burocratas y por otro logró contar con su apoyo. "El ISSSTE nace con la intención de proteger a los trabajadores públicos que hasta entonces no contaban con una institución de seguridad social. --- Quedan entonces, bien delimitados los campos de acción de los dos principales órganos dedicados a este campo." (18)

"Con relación a la política de salud hay que recordar que, desde 1961, se iniciaría un proceso para especializar y separar las funciones de las Instituciones del sector. La secretaría de Salubridad y Asistencia se limitaría desde entonces a las tareas sanitarias, asistenciales y preventivas; el IMSS tendría que prestar servicios médicos y hospitalarios a los trabajadores de la industria, y el ISSSTE se ocuparía de la burocracia." (19)

- .....
17. López Mateos, Adolfo. Tercer Informe de Gobierno, 1961.
  18. Fernández Santillan, José F. p. 101.
  19. Puga. Cristina. op. cit., p. 95.

Los logros obtenidos por la acción sanitaria en el sexenio, modificaron las condiciones de vida de grandes núcleos de población desarraigaron padecimientos favorecidos por ignorancia, -- atacaron al problema de la alimentación popular y coordinaron actividades señaladas por la planeación nacional.

**CONCLUSION.**

Las modalidades adoptadas por el gobierno de Adolfo López Ma--- teos para propiciar el desarrollo con estabilidad consistieron fundamentalmente en: a) una mayor participación del sector público en la economía, sobre todo en el campo del sector paraestatal; b) el impulso a las actividades industriales y c) el incremento de los programas de asistencia social; logrando con ello fortalecer la economía nacional tratando de crear abundancia.

Para promover una mayor actividad económica y consolidar el desarrollo con estabilidad planteado a finales del gobierno anterior se impulsaron básicamente tres políticas: la primera: mantener el valor externo de la moneda para conservar el poder adquisitivo de los ingresos fijos; la segunda, frenar la especulación para evitar la concentración de la riqueza en pocas manos para con ello buscar el equilibrio comercial y estimular el consumo de productos nacionales mediante la política de sustitución de importaciones y tercero, encauzar el ahorro a renglones básicos, principalmente en proyectos de desarrollo industrial.

En esta administración se consideró a la planeación nacional -- como el enunciado básico del gobierno, por ello en el año de -- 1962 surge la Comisión Intersecretarial para la formulación de

planes de desarrollo económico y social; la cual redactó el --- Plan de Acción Inmediata para el trienio 1962-1964.

Cabe señalar que este Plan cumplió con algunos de los compromisos contraídos en la Carta de Punta del Este, que institucionalizó la Alianza para el Progreso (ALPRO) creada por los Estados Unidos de Norte América en 1961 y cuyos objetivos coincidían según el Poder Ejecutivo con los propósitos de la Revolución.

• Como parte de las acciones sociales se continuó dando a la educación la importancia que se le había venido dando en los anteriores sexenios, sin embargo en este, el énfasis fue mayor, --- puesto que se inició la distribución de libros de texto gratuitos, democratizando así totalmente la enseñanza primaria; al -- tiempo que se apoyó la creación de instituciones gubernamentales que redituaron en mejoras sociales.

**VI. 1964-1970. CONSOLIDACION DE LA POLITICA DE ESTABILIDAD.**

**GUSTAVO DIAZ ORDAZ.**

Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo 1964-1970, Gustavo Díaz Ordáz retomó la política económica de su antecesor, en virtud de haberse caracterizado por un desarrollo apreciable y un crecimiento aparentemente sostenido. Con ese antecedente el gobierno procuró el mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales para de esta forma programar el desarrollo del país.

Por ello en esta administración se presentaron en forma esquemática los lineamientos del desarrollo; en el proyecto se señaló que los objetivos del gobierno eran:

1. Alcanzar un crecimiento económico de por lo menos 6 - por ciento en promedio anual;
2. Otorgar prioridad al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno;
3. Impulsar la industrialización y mejorar la eficacia productiva de la industria;
4. Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, - tanto regionales como entre distintas ramas de la ac-

tividad;

5. Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional;
6. Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y, en general, el bienestar social;
7. Fomentar el ahorro interno; y
8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias." (i)

En relación al desarrollo económico y social se reiteró la necesidad de que este fuera geográficamente equilibrado, con apego a la tesis de que el desarrollo económico debería sustentarse fundamentalmente en recursos propios. Lo que dió lugar a que la producción creciera, se controlaran los precios y el ritmo de la inversión pública no sólo se recuperara, sino que tendió a incrementarse.

Con esta base el presidente manifestó: "El país requiere política y administración: mucha y muy buena política; mucha y muy --

.....

1. Puga, Cristina. op. cit., p. 117.

buena administración. Sin buena política es imposible una buena administración y una mala administración frustra la política mas fecunda que pueda trazarse." (2)

#### POLITICA INTERIOR Y EXTERIOR.

En lo interno se vivió dentro del marco de la Constitución Política, al amparo de sus garantías y en el ejercicio de sus libertades, haciendo frente con las instituciones y la estructura política a problemas nacionales.

Las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión y con los de las entidades federativas, se desarrollaron en armonía y con respeto mutuo, viviendo así con tranquilidad - en el interior; y por tanto en paz con el exterior.

El ejército y la fuerza aérea, organismos creados para salvaguardar la independencia, la soberanía y la integridad territorial, realizaron actividades para propiciar la superación profesional de sus integrantes. Por ello, los programas de instrucción y adiestramiento incluyeron prácticas de campaña en las que se comprobó el grado de aprovechamiento de los alumnos, el aprendizaje de las tropas y la capacidad de instructores y co--

.....

2. Díaz Ordaz, Gustavo. Segundo Informe de Gobierno, 1966.

mandantes. Cabe destacar que las fuerzas armadas cumplieron --- con tareas sociales tales como: construir y conservar caminos, cuidar la riqueza forestal, destruir sembradíos de marihuana y amapola así como prestar ayuda en casos de desastre; funciones todas que resultaron de beneficio colectivo.

En lo referente a la política exterior, se manifestó que a una política interior que procura el bienestar de todos los mexicanos, que guarda celosamente su dignidad, que cuida el disfrute de las mas amplias libertades, que demanda el acatamiento a las Leyes y sobre todo que postula el invariable respeto a la vida humana. Corresponde una política internacional que pugna por -- los compromisos contraídos, la equidad en el trato, el desarme, la defensa de los derechos humanos, la igualdad jurídica de todas las naciones, la no intervención, la libre autodetermina--- ción de los pueblos y la lucha permanente por la paz.

Sobresalió la decisión del gobierno de no seguir concertando -- nuevos convenios comerciales bilaterales y sólo hacerlo en casos verdaderamente excepcionales, cuando significaran ventajas concretas importantes, ya sea porque contribuirían efectivamente a disminuir el déficit de la balanza de pagos con los países con los que ya se comerciaba en volúmenes importantes, o bien - porque verdaderamente promoverían las ventas con aquellos ---- países con los que existieran expectativas reales de intercam--

bio.

#### LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública se definió como una responsabilidad - que comparten por igual quienes desempeñan transitoriamente --- los cargos y quienes fuera de ellos, son en última instancia -- sus beneficiarios.

En este periodo de gobierno la Administración Pública centralizada permaneció sin cambios significativos, es decir continuó -- bajo los lineamientos establecidos por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del año de 1958. Sin embargo desde los inicios de esta administración se inició un exámen de la misma con el objeto de proponer reformas que la hicieran un instrumento mas eficaz para lograr un desarrollo económico y social mas democrático; por eso a partir del segundo año de gobierno y --- frente a la multiplicación de los problemas derivados del incremento del sistema productivo, se puso de manifiesto la necesi-- dad de: "... iniciar una reforma a fondo de la administración - pública, que sin tocar la estructura jurídico-político, tal co-- mo la consagra la Constitución, ... lograra ... una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas de-- pendencias del Poder Público ... precisara ... sus atribuciones

... y superara ... anticuadas prácticas y procedimientos." (3)

De hecho se sentaron las bases para reformar la Administración Pública, se fijaron sus objetivos y definieron sus etapas con el objeto de garantizar el uso racional de los recursos.

Por ello, se removieron todas las ramas de la Administración -- Pública, con el propósito de romper hasta donde fue posible perjudicables rutinas, así como para promover modificaciones y reformas con la idea de mejorar los instrumentos del servicio público. Estas medidas llevaron a una reorganización sustancial -- en los ámbitos considerados prioritarios con la finalidad de -- que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal fueran factores -- eficaces para el desarrollo nacional.

Al finalizar el sexenio quedaron "... concluidos los estudios y ... propuestos los procedimientos para seguir mejorando el sistema nacional de planeación con la idea de ampliar la simultaneidad de la programación con su financiamiento, con base en mejores mecanismos de información y de participación para elaborar programas sectoriales. Fueron editados el Manual de Organización del Gobierno Federal, el Prontuario de las Disposiciones

.....

3. Díaz Ordaz, Gustavo. Segundo Informe de Gobierno, 1966.

Jurídicas que rigen el Sector Público, la Guía para la Operación de Almacenes y la Guía para el funcionamiento de las Unidades de Organización y Metodos, que serían ... las encargadas de estudiar y programar las mejoras administrativas en cada entidad del sector público." (4)

Asimismo se aumentó la capacidad coordinadora y promotora del gobierno al establecer los programas: simultaneo de inversión-financiamiento; el que llevó a cabo mediante aerofotogrametría un estudio del territorio nacional que permitió el mejor control de contratos de obras públicas; y el que sentó las bases para hacer compatibles los programas del sector agropecuario, particularmente los referentes a las obras de infraestructura en el medio rural y al adiestramiento y capacitación agropecuaria, entre otros.

Con la finalidad de lograr un crecimiento equilibrado, se inició la planeación regional. Los programas de desarrollo regional encuadrados en los planes generales de desarrollo se elaboraron con base en la investigación que dividió al territorio nacional en ocho grandes zonas que comprendieron setenta regiones socioeconómicas.

.....

4. Díaz Ordaz, Gustavo. Sexto Informe de Gobierno, 1970.

La inspección administrativa se entendió como una forma de cooperar con las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para lograr dentro del campo de acción reservado a cada una de las dependencias del gobierno federal y del sector descentralizado -- una mejor inversión pública.

#### ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA.

Con la finalidad de activar la economía de la Nación, se propuso en primer lugar continuar con los trabajos en las obras recibidas del gobierno precedente e iniciar así las que corresponden a un nuevo programa de gobierno, este fue el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, el cual tuvo especial empeño en la planeación del desarrollo y en la programación del sector público.

Las actividades emprendidas adoptaron como principio la programación; por ello en el sector público jerarquizó y determinó -- prioridades, mientras que en el sector privado indicó e informó cuales eran las necesidades y conjuntamente estableció pautas - que coordinaron ambos sectores. La programación no se erigió de hecho como un fin; sino que fue considerada como un medio o -- instrumento.

Por otra parte se dijo que para que el desarrollo económico --- afirmara su independencia y no disminuyeran las condiciones de vida, era preciso contar con recursos provenientes del exterior siempre y cuando estuvieran debidamente jerarquizados de conformidad con objetivos precisos. Por ello para mantener el desarrollo equilibrado se aceptó condicionalmente a las inversiones extranjeras como complemento de las inversiones nacionales, en -- virtud de que el país carecía de excedentes de capital.

En el año de 1966 para impedir que se pudiera rebasar la capacidad de pago del país, y para ajustar los financiamientos a los programas de inversión aprobados, se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera la única dependencia -- del Ejecutivo facultada para autorizar la contratación de nuevos créditos.

En la política general de endeudamiento destacaron los siguientes puntos:

**PRIMERO:** La capacidad de endeudamiento externo creció en la medida en que la actividad productiva incrementó su demanda de recursos. En función de que el buen crédito de México se debió ... a la prosperidad de su economía y a la firme observancia de sus compromisos internacionales.

**SEGUNDO:** El crédito externo fue al igual que la inversión extranjera directa, factor complementario del insuficiente ahorro nacional.

**TERCERO:** La deuda se documentó cada vez a plazos más largos y con tasas de interés lo mas bajo que permitió el mercado.

**CUARTO:** Los recursos obtenidos se utilizaron para financiar obras productivas que dejaron un remanente de nueva riqueza en el país; nunca se utilizaron para financiar gastos corrientes. (5)

Para descentralizar la industria e impulsar el desarrollo económico de los Estados, se les dió asistencia técnica con objeto de ubicar y delimitar futuras zonas industriales y estudiar los estímulos necesarios para la apertura de diversas empresas.

A través del estudio de sus condiciones económicas se procuró proyectar una política que tendió a aumentar la capacidad productiva para hacerla superior al crecimiento de la población; por ello fortalecer el mercado interno, adiestrar obreros, crear nuevas fuentes de trabajo, proteger los productos nacio--

.....

5. Díaz Ordaz, Gustavo. Segundo Informe de Gobierno, 1966.

nales y cuidar los precios de las materias primas fueron los -- objetivos principales, los cuales coincidieron con los objeti-- vos de la ALPRO.

"El concepto de desarrollo económico de la ALPRO suponía altos niveles de producción, de consumo, -- de ingreso, de industrialización, de uso de tec-- nología, de capital, de ahorro y de inversión. -- Asimismo se requería mejorar la calificación de la fuerza de trabajo." (6)

Por otra parte, para dotar a la ciudad de México entre otras co-- sas de un eficiente y rápido medio de transporte colectivo, se inició la construcción del METRO, proyecto en el cual el go---- bierno del Distrito Federal absorbió el costo de las obras ci-- viles, por considerarlas de beneficio social en la capital de - la República.

A lo largo del sexenio Petroleos Mexicanos logró mediante sus - inversiones en exploraciones, explotación, capacidad de refina-- ción, almacenamiento, transporte y distribución; hacer frente a la demanda nacional, sostener sus exportaciones y ampliar la -- sustitución de importaciones con nuevos productos petroquímicos básicos y con el aumento de algunos de los ya existentes.

.....  
6. Puga, Cristina. op. cit., p. 130.

Tres criterios fundamenales normaron la política de la institución en lo que se refiere a créditos para inversión:

**PRIMERO:** La inversión se realizó básicamente con recursos -- propios;

**SEGUNDO:** Negociar el financiamiento a plazo mas largo que el requerido para la recuperación de la inversión, de modo que ésta una vez autoliquidada, generara re-- cursos para otras nuevas inversiones, y

**TERCERO:** No adquirir compromisos de comprar en el exterior - equipos o bienes de producción que se manufactura-- ran en México.

Con el aumento de la venta de productos petroquímicos básicos - se sustituyeron gradualmente importaciones, se afianzó y promo-- vió el establecimiento de plantas de petroquímica secundaria de inversión privada y se diversificaron las fuentes de ingreso de Petroleos Mexicanos. La expansión reveló que por encima de los inevitables conflictos de una industria tan importante, se ---- consiguió una conjugación de esfuerzos entre los sectores públi-- co y privado.

Por otra parte, la política agraria obedeció a un propósito ---

esencial; que la riqueza entregada a los campesinos y a los pequeños propietarios produjera lo necesario para la alimentación popular y para el desarrollo económico.

La política agrícola se orientó hacia el cumplimiento de tres metas:

- a). Mejor alimentación para mas mexicanos;
- b). Abastecimiento suficiente de materia prima para el desarrollo de la industria, y
- c). Concurrencia al mercado agrícola internacional.

La agricultura continuó siendo la actividad básica, por ello -- contribuir a su desarrollo significó acelerar el progreso general del país. El gobierno se empeñó en lograr la abundancia --- agrícola, incorporando a los modos habituales de cultivo, los métodos de la ciencia y la técnica moderna; la meta fue producir mas y mejores productos con objeto de atender las necesidades - del crecimiento demográfico y mejorar la alimentación.

Los postulados esenciales fueron: por una parte industrializar el sector agropecuario y por otra continuar con la distribu---- ción de la tierra. En las explotaciones ejidales, ganaderas y -

forestales se adoptó la forma cooperativa y se consideró que proporcionar trabajo a los campesinos y precios remunerativos a sus productos, eran condiciones indispensables para realizar la justicia social en favor de la población agraria, por eso, llevar al campo recursos técnicos y obras de bienestar social, es decir, agua, educación, caminos y electricidad entre otros, fueron las metas del gobierno.

#### MONEDA.

En primer lugar el desarrollo económico con estabilidad monetaria, creó las condiciones requeridas para que la economía generara mayores volúmenes de ahorro interno, los cuales permitieron financiar con recursos nacionales alrededor del 90% de la inversión pública.

La política de utilizar fundamentalmente el ahorro público para la realización de las obras gubernamentales de inversión y la de llevar a cabo el financiamiento del sector público a través de créditos del exterior o mediante la obtención dentro del país de recursos de carácter no inflacionario, evitó la expansión inconveniente del medio circulante.

En segundo lugar, la moneda se fortaleció en el aspecto interno al fortalecer la posición estructural de la balanza de pagos. -

El déficit en la cuenta corriente disminuyó en función del incremento de los ingresos derivados de la venta de mercancías -- en el exterior, del gasto de turistas extranjeros, del proceso de sustitución de importaciones y del fortalecimiento de la base industrial del país.

Hacia 1970 se cumplieron dieciséis años de estabilidad monetaria y libre convertibilidad, por lo que el Fondo Monetario Internacional declaró al peso mexicano dentro de las ocho monedas convertibles que pueden entregarse a cambio de la nueva divisa internacional en la operación del mecanismo de los derechos especiales de giro que entró en operación a partir del 1º de enero de 1970. "La característica esencial de este sistema reside en que por vez primera, el hombre crea un activo de reserva en forma deliberada, de conformidad con necesidades globales y con apoyo en la confianza recíproca de las naciones." (7)

#### EDUCACION.

Por ser la educación y la cultura metas prioritarias de la Nación, tres fueron las líneas que siguió la tarea educativa de este gobierno: fomentar el amor a la Patria, fortalecer la voluntad de justicia y estrechar la solidaridad internacional; --  
.....

7. Díaz Ordaz, Gustavo. Sexto Informe de Gobierno, 1970.

por ello hasta donde las posibilidades económicas lo permitieron, los esfuerzos del gobierno se realizaron para llevar a todo el territorio nacional la educación y la cultura y para multiplicar la participación del mayor número de mexicanos en las actividades culturales.

En todas las regiones en donde la alfabetización alcanzó altos niveles, tuvo lugar la demanda de creación de instituciones formales en donde los adultos pudieran acudir para mejorar su cultura; situación que originó la creación de Centros de Educación de Adultos y el aumento de la capacidad de los Centros de ----- Acción Social.

Por otra parte, se acordó el establecimiento del servicio nacional de adiestramiento rápido de mano de obra para la industria; en tanto que el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, destinado a la formación de profesores e ingenieros altamente especializados en la administración industrial, inició sus actividades.

Especial atención se dió a la tarea de orientación vocacional - debido a la influencia que tiene sobre la juventud. La participación del Consejo Nacional de la Publicidad resultó una valiosa aportación, por ello se dijo que: "el pueblo y el gobierno esperan de los maestros el cumplimiento de sus deberes."

**SEGURIDAD SOCIAL.**

Por ser la salud un derecho y una garantía social, la Administración Pública se vió en la necesidad de día con día extender la acción sanitaria en función de los recursos disponibles. Se afirmó que los problemas deberían de ser resueltos en razón de la justicia que asistiera a quienes padecían esos problemas, y no en función de las presiones que fueran ejercidas contra las autoridades gubernamentales. Por ello para extender los beneficios de la seguridad social se perfeccionaron y consolidaron -- los sistemas establecidos.

A través de la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de -- Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, creada por Decreto del 6 de agosto de 1965, (3) se logró mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles evitando así la duplicidad -- de inversiones. En tanto que por disposición legal, la Secretaría de Salubridad y Asistencia administró el patrimonio de la -- Beneficiencia Pública.

Con la finalidad de proporcionar alojamiento de interés social, el Instituto Nacional de la Vivienda dedicó especial atención a la terminación de obras iniciadas en la anterior administra--  
.....

8. Díaz Ordaz, Gustavo. Primer Informe de Gobierno 1965.

ción, en tanto que el Fondo de Operación y Descuento Bancario - de la Vivienda, promovió la construcción de viviendas a través de la concertación de financiamientos con diversas instituciones de crédito, actividad en la que cooperó el Banco Nacional - de Obras y Servicios Públicos.

En el campo de la asistencia social los programas implementados por los Centros de Bienestar Social Urbano, impartieron orientación técnica, atención alimenticia, familiar y preescolar. Al tiempo que prosiguieron con las campañas preventivas para mantener libres al país de enfermedades contagiosas y de epidemias. Cabe señalar que durante este gobierno la viruela y la fiebre amarilla fueron erradicadas.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia continuó suministrando desayunos y meriendas a los niños en el Distrito Federal y su periferia; construyó la casa-cuna para dar atención a niños hasta de cuatro años de edad y promovió la integración familiar como medida de protección a la niñez. Es importante señalar que a inicios del sexenio se había suspendido la ayuda del exterior que significaba para el Instituto el 60% de su presupuesto, por lo que hubo necesidad de implantar un régimen de economía y gracias a su aplicación se consiguieron importantes ahorros que le permitieron proyectar un nuevo organismo.

Así surgió la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez en el año de 1968, organismo que estableció las bases materiales, jurídicas y administrativas para asistir al menor abandonado -- o enfermo; actividad que representó su principal objetivo.

Proporcionar servicios en forma mas rápida eficaz y humanitaria; lograr el equilibrio financiero y garantizar su permanencia y - desarrollo, fueron los propósitos que continuaron rigiendo la - política del Instituto Mexicano del Seguro Social. Su política se logró llevar a cabo mediante las siguientes actividades: --- abatir gastos, evitar evasiones de los cõtizantes, simplificar trámites, facilitar la afiliación, intensificar las campañas de inscripción y aplicar las reformas administrativas aprobadas.

En tanto que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado aumentó los servi--- cios medicos a través de puestos perifericos, clínicas foráneas, clínicas en el Distrito Federal y hospitales. Las prestaciones económicas se incrementaron a través de prestamos hipotecarios, préstamos a corto plazo y pensiones; cumpliendo así el Estado - con su obligación de proteger a sus propios trabajadores.

**CONCLUSION.**

Siguiendo las políticas establecidas por el gobierno precedente en lo relativo a la importancia de la planeación del desarrollo económico y social, Gustavo Díaz Ordaz continuó planeando y programando las actividades del sector público y privado de manera coordinada. Por ello la actividad económica en este periodo presidencial se vió favorecida entre otras cosas por: la estabilidad monetaria, el fortalecimiento de la base industrial, la equilibrada distribución de las inversiones, el desarrollo de la infraestructura y el abasto de materias primas para la industria mediante la sustitución de importaciones.

A diferencia de los periodos anteriores que continuaron con los procedimientos establecidos en el funcionamiento de la Administración Pública y que sólo habían creado nuevas entidades dentro del sector público para mejorar la eficiencia administrativa; en este gobierno se iniciaron y llevaron a cabo los planteamientos para reformar a la Administración Pública sin modificar su estructura jurídico-política.

Gustavo Díaz Ordaz al igual que sus predecesores, reiteró que la educación significaba un factor muy importante dentro del progreso, por ello en su administración se trabajó también por

ampliaria a todo el territorio nacional; en tanto que los sistemas establecidos de seguridad social fueron perfeccionados y -- consolidados.

## CONCLUSIONES GENERALES

Los años pos-revolucionarios son considerados como la etapa en la cual se asentaron las bases de la centralización político-administrativa en el Poder Ejecutivo Federal, debido a que sus acciones demostraron la existencia de un gobierno fuerte, que paulatinamente buscó relevar los gobiernos de caudillos por un régimen de instituciones que tuviera en la dirección de los destinos nacionales al presidente constitucional.

Por ello desde la Presidencia de la República se promovió la creación del Partido Nacional Revolucionario, el cual fue parte integral que contribuyó a consolidar el Sistema Político Mexicano mediante instituciones y por la vía del juego político.

El presidencialismo mexicano al ser la última forma que adquirió en México el gobierno fuerte, se ubica a partir del "triumfo" de las instituciones sobre el caudillismo. Las instituciones son: la institución presidencial con todo su poder inherente derivado del cargo, y el partido "oficial del Estado"; instituyéndose así las piezas clave que integran el Sistema Político Mexicano.

Una vez que existió el "partido político oficial", las facultades de decisión política se concentraron básicamente en el Pre-

sidente de la República, por ubicarse este en la cumbre del --- partido. Por tanto, en los hechos no existe actividad pública - en la que no participe directa o indirectamente el Jefe del Eje cutivo.

El presidente constitucional posee amplio poder y facultades -- que la práctica política y administrativa la han otorgado. Puede hacer lo que a su juicio conviene a los intereses del gobier no que preside; por eso puede decirse que la división de pode res que en teoría implica equilibrio, en realidad no cumple con su función constitucional y en los hechos el Poder Ejecutivo ha terminado por dominar a los otros poderes.

Cada sexenio se establecer una forma particular de gobernar y - administrar, por ello con cada sucesión presidencial se puede - determinar cual fue la influencia de cada presidente sobre la - evolución de la Administración Pública. En este caso en los --- cuatro periodos presidenciales comprendidos de 1946 a 1970.

Al iniciarse la década de los años cuarenta, el país presentaba las características de una economía básicamente agropecuaria. Y en virtud de que los países mas avanzados consideraban y coin cidían en que el desarrollo dependería entre otras cosas de la industrialización, las administraciones de pos-guerra se aboca ron a fomentar el desarrollo económico, dando especial importan

cia al sector industrial, y con estas acciones lograron lo que algunos extranjeros denominaron "el milagro mexicano".

Miguel Alemán Valdés fué uno de los primeros presidentes que -- promovió y apoyó la industrialización como medida que permiti-- ría a México convertirse en un país moderno. Los principales -- objetivos de su gobierno fueron: por una parte la democratiza-- ción política y por otra el crecimiento económico, por ello las actividades emprendidas estuvieron encaminadas a invertir en la infraestructura que serviría a la industria y a la promoción de empresas nuevas y necesarias.

El fortalecimiento económico dió la base, se buscó incrementar la producción agrícola y el desarrollo industrial, el cual em-- pezó tratando de sustituir ciertas importaciones. El desarro-- llo económico propuesto, tuvo sin embargo como consecuencia la devaluación de 1949, que hizo pasar el peso de \$ 4.50 a \$ 8.50 frente al dólar.

El sucesor, Adolfo Ruíz Cortines, resaltó el hecho de que el -- progreso no tenía porque ser copiado de ningún modelo exterior, por eso la intervención estatal se orientó principalmente a fo-- mentar la producción de artículos esenciales; en tanto que el - desarrollo industrial se consolidó y se sentaron las bases de - una futura estabilidad. Ambas actividades estuvieron encamina--

das a lograr con el tiempo la integración económica y social.

Independientemente del desarrollo alcanzado, en el año de 1954 se modifica nuevamente el tipo de cambio como única solución -- para recuperar el equilibrio de la balanza de pagos, quedando a \$ 12,50 frente al dólar.

Adolfo López Mateos consideró que era necesario continuar fomentando el desarrollo pero a partir de entonces sería con estabilidad. Por ello con base en la situación económica del país que había cambiado sus características básicas en los dos últimos sexenios, buscó adoptar un sistema de planeación con la finalidad de lograr un mayor control sobre las inversiones del gobierno.

Con la meta de crear abundancia, se promovieron las actividades agropecuarias que dieran satisfacción a las necesidades nacionales y el fomento de esta actividad continuó acelerando el ritmo de la industrialización.

Gustavo Díaz Ordaz, último presidente del periodo que se analiza, manifestó que el desarrollo no podía limitarse a algunos polos económicos, sino que debía extenderse y diversificarse a manera de tratar de lograr un equilibrio económico. Procuró también aumentar la capacidad productiva para hacerla superior al

crecimiento demográfico. La acción estatal se encaminó a promover el desarrollo, en función de que de una economía sana se -- deriva la justicia social.

Con la finalidad de mejorar los instrumentos del servicio público se revisó a fondo la administración y al finalizar el sexenio fueron fijados los objetivos y sentadas las bases para reformar a la Administración Pública. Se trató con ello de adecuar la Administración Pública a las necesidades.

La renovación sexenal en la dirección de los destinos nacionales, si bien marco una diferencia en el estilo de gobernar y -- administrar y en las prioridades, no lo hizo en el énfasis del objetivo que se perseguía -- el desarrollo económico y social -- del país --, no hubo entonces una ruptura entre el objetivo de un gobierno y otro, sino que cada presidente adaptó sus políticas a las condiciones existentes.

Ruíz Cortines aportó el equilibrio y el fortalecimiento económico para mantener la expansión industrial impulsada por Alemán, si su predecesor de alguna manera provocó la inflación que dió lugar a la devaluación del peso y debido a la corrupción deterioró la imagen presidencial y de los servidores públicos de -- alto nivel; este llevó a cabo acciones destinadas a superar la crisis político-económica mediante un marcado nuevo estilo de --

gobernar. Su pensamiento administrativo conservó el objetivo pero modificó los medios, conservó el proyecto de Unidad Nacional y trató de equilibrar la acción pública y la privada.

López Mateos recibió por tanto un país con mayor actividad económica, por ello promovió el desarrollo con estabilidad monetaria como principal objetivo, al tiempo que quiso hacerlo más equilibrado. Con esta base y frente a la dimensión que habían adquirido las responsabilidades gubernamentales como resultado del progreso económico surgen nuevas entidades en la Administración Pública centralizada, las cuales atendieron los diferentes aspectos administrativos, logrando así mantener el objetivo.

Díaz Ordáz continuó y consolidó las políticas económicas y sociales establecidas por su antecesor, en función del aparente éxito que habían obtenido. La administración enfrenó entonces la necesidad de modernizar procedimientos para actualizarlos, y surgieron así los planteamientos para reformar la Administración Pública.

Cada sexenio se trató de no renunciar a la búsqueda continua por mejorar el nivel económico y las condiciones sociales. Si las dos primeras administraciones llevaron a cabo un crecimiento con medidas inflacionarias, las siguientes tuvieron un crecimiento con estabilidad monetaria. Aunada esta situación a las

dimensiones de la Administración Pública, la cual frente al --- aumento de la población y por lo tanto de las obligaciones del gobierno, se vió en la necesidad y modificar procedimientos, -- mejorar sistemas e implementar nuevas entidades dentro del sector público para poder cumplir con los programas propuestos y - por tanto con los fines sociales.

El énfasis general de estos cuatro periodos presidenciales fue fomentar el desarrollo industrial y con ello hacer entrar al -- país en las vías del desarrollo y sentar las bases para que el país pudiera con el tiempo, volverse una nación industrial. Por ello las modificaciones e implementaciones de la Administración Pública centralizada y descentralizada se realizaron para ade-- cuarla así a las necesidades de su momento, acción que signifi-- có una de las bases del desarrollo alcanzado en el periodo ---- 1946-1970.

**NOTA:** En los siguientes anexos no se pretende señalar todas las leyes y decretos aprobados en el Congreso de la -- Unión por las diferentes Legislaturas, en los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias respectivamente, comprendidos de 1947 a 1970. Sin embargo se trata de señalar algunas de las mas importantes.

#### **A N E X O I**

- Ley del Banco Nacional del Ejército y la Armada.
- Ley de Riegos.
- Ley Federal de Colonización.
- Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales.
- Ley General de Población.
- Ley Forestal.
- Ley que estableció el Premio Nacional de Artes y Ciencias.
- Ley Federal sobre el Derecho de Autor.

- Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- Ley de Pesca.
- Ley de Pensiones Civiles.
- Decreto que prorrogó la congelación de Rentas.
- Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México.
- Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes.
- Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Electricidad.
- Ley sobre la Industria Cinematográfica.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal.
- Ley del Control Federal de Materias Radioactivas.
- Ley que facultó al Ejecutivo Federal para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.

- Ley que modificó el número de habitantes que servía de base para elegir a cada Diputado Federal.
- Ley que coordinó la Ley de Amparo con las Reformas al Poder Judicial.
- Ley que estableció el retiro con Pensión Vitalicia para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ley que creó el Ahorro Nacional.
- Decreto que reguló las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción y distribución de artículos de consumo generalizado.

## ANEXO 2

- Reformas a la Ley Electoral Federal.
- Decreto que autorizó al Ejecutivo a disminuir o cancelar -- adeudos municipales.
- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.
- Ley de Compensaciones Adicionales a los Estados que celebran Convenios de Coordinación con el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley que creo el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.
- Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleos de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.
- Ley del Reconocimiento al Mérito.
- Ley de Sociedades de Inversión.

- Ley de Exención de Impuestos para Habitaciones Populares en el Distrito y Territorios Federales.
- Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.
- Ley que creó el Consejo de Recursos Naturales No Renovables.
- Ley de Crédito Agrícola.
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y la Fuerza Aérea. ----
- Ley de Impuestos y Fomento a la Minería.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Decreto que estableció un Fideicomiso sobre las pagas de defunción de los CC. Diputados Constituyentes. --
- Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público: Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
- Modificaciones a la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S.A.

- Ley de Cooperación para Dotar de Agua Potable a los Municipios.
- Ley que creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo.
- Ley que creó una Comisión para Protección del Comercio Exterior.
- Ley de Reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo.
- Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.
- Decreto que reformó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- Decreto que reformó la Ley General de Instituciones de Seguros.
- Decreto que reformó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

## A N E X O 3

- Ley de Unión de Permisarios de Transportes de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal.
- Decreto que estableció la Comisión para formular el Plan -- Nacional destinado a resolver el problema de la educación - primaria en el país.
- Ley Forestal.
- Ley de Radio y Televisión.
- Ley de Servicio y Vigilancia de Fondos y Valores de la Fede ración.
- Ley de la Tesorería de la Federación.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Decreto para declarar Benemeritos dela Patria a los ciuda-- danos Francisco I. Madero y Venustiano Carranza.

- Decreto para la ejecución en México del Convenio Consultivo del Banco Interamericano del Desarrollo.
- Decreto para establecer el Servicio Social de los maestros oficiales.
- Ley sobre Producción Certificación y Comercio de Semillas.
- Decreto para establecer los Bancos Agrarios.
- Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
- Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.
- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorio Federal en lo relativo al Servicio Médico Forense.
- Decretos que autorizaron la emisión de Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico de Tesorería y de Ahorro Nacional.
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles.
- Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización.

## B I B L I O G R A F I A

ALEMAN VALDES, Miguel. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 1946-1952, Seis informes de gobierno al abrir el Congreso de la Unión los periodos de Sesiones Ordinarias los años 1947, 1948, 1949, 1950, 1951 y 1952

CALDERON, José María. Genesis del presidencialismo mexicano, -- Ediciones el Caballito, Quinta Edición, México 1985.

CARPIZO MACGREGOR, Jorge. El presidencialismo mexicano, Siglo - XXI Editores, 4ª Edición, México 1984.

CARPIZO MACGREGOR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, --- UNAM, Coordinación de Humanidades, 2ª Edición, México 1973.

COSIO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1982.

COLMENARES M., Ismael. Cien años de lucha de clases en México - 1876-1976, Tomo II, Ediciones Quinto Sol, 1ª Edición, México -- 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición conmemorativa, explicada y comentada, Fernández Editores, S.A., 1ª edición, México 1967.

CONTRERAS Mario y Jesús TAMAYO. Antología: México en el siglo - XX. 1900-1913, Lecturas Universitarias No. 22, Tomo I, Centro - de Estudios Latinoamericanos FFL, UNAM, México 1975.

CONTRERAS Mario y Jesús TAMAYO. Antología: México en el siglo - XX. 1913-1920, Lecturas Universitarias No. 22, Tomo II, Centro de Estudios Latinoamericanos FFL, UNAM, México 1976.

CORDERO, Rolando. México, la disputa por la Nación. (perspectivas y opciones del desarrollo), Siglo XXI Editores, 4ª Edición, México 1982.

CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en México, -- Editorial Era, México 1972.

CORDOVA, Arnaldo. La política de masa del cardenismo, Editorial Era, 4ª Edición, México 1981.

CUMBERLAN, Charles C. La Revolución mexicana (Los años constitucionales), Fondo de Cultura Económica, México 1980.

Diario de debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, Tomo II, 1960.

DIAZ ORDAZ, Gustavo. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 1964-1970, Seis informes de gobierno al abrir el Congreso de la Unión los periodos de Sesiones Ordinarias los años 1965, 1966, 1967, 1968, 1969 y 1970.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, 6ª Edición, Barcelona 1962.

EXCELSIOR. México, Agosto 12, 1985.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México 1962.

FERNANDEZ SANTILLAN, José F. Política y Administración Pública en México (1930-1978), Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980.

GABBERT, J.B. The evolution of the mexican presidency, University Microfilms International Inc. and Arbor, Michigan 1963.

GARCIADIEGO, Javier. Et. Al. Evolución del Estado Mexicano, Tomos I, II y III, Ediciones el Caballito, 1ª Edición, México --- 1986.

GARRÍDO, Luis Javier. El partido de la Revolución institucionalizada (la formación del nuevo Estado en México 1928-1945), Siglo XXI Editores, 3ª Edición, México 1985.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los partidos políticos, - Editorial Era, 2a. Edición, México 1982.

HANSEN D., Roger. La política del desarrollo mexicano, Siglo -- XXI Editores, 12ª Edición, México 1982.

HIDALGA, Luis de la. El equilibrio del poder, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1970.

LOPEZ MATEOS, Adolfo. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 1958-1964, Seis informes de gobierno al abrir el Congreso de la Unión los periodos de Sesiones Ordinarias los años 1959, 1960, 1961, 1962, 1963 y 1964.

MALDONADO, Edelmiro. Breve historia del movimiento obrero mexicano, Ediciones Estrella Roja, 2ª Edición, México 1977.

MATUTE, Alvaro. La Revolución Mexicana 1917-1924 (La carrera - del caudillo), Tomo VIII, Ediciones del Colegio de México.

MAYER, Lorenzo. Et. Al. Historia de la Revolución Mexicana ---- 1928-1934, (Los inicios de la institucionalización), Tomo XII, Ediciones del Colegio de México, México 1981.

MIRANDA BASURTO, Angel. La evolución de México, Editorial Herre ro, 3ª reimpresión, México 1985.

PELLICER DE BRODY, Olga y Esteban L. MANCILLA. Historia de la - Revolución Mexicana 1952-1960. (El entendimiento con los Esta-- dos Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador), Tomo - XXIII, Ediciones del Colegio de México, 1ª reimpresión, México 1980.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pú-- blica de México. Tomos I y II, Instituto Nacional de Administra ción Pública, México 1984.

RABASA, Emilio. La constitución y la dictadura. (Estudio sobre la organización política de México), Editorial Porrúa, México - 1956.

REVISTA de Administración Pública. Edición especial en memoria de Gabino Fraga, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1983.

RIVES SANCHEZ, Roberto. Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.

RUIZ CORTINEZ, Adolfo. Presidente Constitucional de los Estados Unidos --- Mexicanos 1952-1958, Seis informes de gobierno al abrir el Congreso de la Unión los periodos de Sesiones Ordinarias los años 1953, 1954, 1955, 1956, 1957 y 1958.

RUIZ DUEÑAS, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. (Análisis de una década), Editorial Trillas, México - 1982.

SOLIS, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social de México, Sep Setentas Diana, No. 215, México 1980.

SOLIS, Leopoldo. Alternativas para el desarrollo, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 2ª Edición, México 1985.

STEPHEN S., GOODSPEED. El papel del Jefe del Ejecutivo en México. (En problemas agrícolas e industriales en México), Talleres Gráficos de la Nación, México 1955.

TORRES, Blanca. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. - (Hacia la utopía industrial), Tomo XXI, Ediciones del Colegio de México, Primera reimpresión, México 1984.

UVALLE BERRONES, Ricardo. El gobierno en acción. (La formación del régimen presidencial de la Administración Pública), Fondo de Cultura Económica, México 1984.

VALENCIA CARMONA, Salvador. El Poder Ejecutivo Latinoamericano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1976.

VERNON, CF. R. El dilema del desarrollo económico de México, -- Editorial Diana, México 1966.

ZEVADA, J. Ricardo. Calles, el presidente, Editorial Nuestro -- Tiempo, México 1977.