

20  
22

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



## LA ADMINISTRACION PUBLICA PRESIDENCIAL EN LA EPOCA DE CALLES

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

T E S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

Especialidad Administración Pública

P R E S E N T A

FRANCISCO JAVIER HERNANDEZ PEREZ

MEXICO, D. F.

1990

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

LA ADMINISTRACION PUBLICA  
PRESIDENCIAL  
EN LA EPOCA DE CALLES

I N D I C E

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I LA RAIZES HISTORICA DEL REGIMEN PRESIDENCIAL ...	5
1.1 LAS RAICES DEL PODER PRESIDENCIAL EN MEXICO (1801-1917) ...	11
1.2 EL REGIMEN PRESIDENCIAL EN LA DEMOCRACIA BURGUESA .....	21
CAPITULO II LA TRAYECTORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PRESIDENCIAL .....	34
2.1 PREAMBULO HISTORICO .....	34
2.2 EL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	35
2.3 LA CONSISTENCIA DEL PODER PRESIDENCIAL .....	41
CAPITULO III LA ACCION POLITICA DEL REGIMEN DE PLUTARCO ELIAS CALLES .....	53
3.1 EL EJERCICIO DEL PODER I .....	53
3.2 EL EJERCICIO DEL PODER II .....	69
CAPITULO IV LA ACCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	84
4.1 SU CAPACIDAD CONSTRUCTORA .....	84
4.2 LA TRASCENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	102
CAPITULO V CONCLUSION .....	108
5.1 PREAMBULO HISTORICO .....	109
5.2 LA ACCION CONSTRUCTORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CALLISTA .....	113
BIBLIOGRAFIA GENERAL .....	120

## I N T R O D U C C I O N

### I

El proposito de esta investigacion es estudiar la obra administrativa del regimen presidencial de Plutarco Elias Calles, desde una perspectiva politica y social, con objeto de identificar como el Estado mexicano postrevolucionario fortalece y promueve de manera activa, la construccion de la sociedad civil.

Durante el periodo de referencia, se analizan las causas y procesos de la centralizacion del poder desde la epoca de Juárez, pasando por el porfiriato, hasta llegar al periodo de la Revolucion, donde configuran las características del presidencialismo como regimen politico moderno, donde se inscribe la obra politica y administrativa de Calles.

Desde este ángulo, también se analiza cómo la Constitución de 1917 fortalece el Poder Ejecutivo, a diferencia de la Constitución de 1857 que lo debilita ante el órgano Legislativo.

Al explicar el periodo presidencial de Calles y para destacar su obra administrativa, fué necesario revisar las primeras formas de centralización del Estado mexicano que nacen con la monarquia española, pasando por la dictadura del Ejecutivo en el siglo XIX, hasta llegar a los primeros regimenes postrevolucionarios.

Es importante destacar que esta investigacion enfatiza la relacion entre la fuerza del Ejecutivo y la intervencion del Estado en la vida económica, politica y social en el periodo callista.

Los gobernantes de la postrevolución se caracterizan por tener un Ejecutivo fuerte, así como con una administración pública que juega un papel preponderante en los conflictos que surgen entre las diferentes clases sociales.

La Constitución de 1917 dota al nuevo Estado surgido de la Revolución, y al Ejecutivo de poderes amplios a fin de regular, promover, estimular e intensificar las relaciones entre el Estado y los particulares a través de la administración pública.

## II

Al estudiar el período presidencial de Calles se debe tener en cuenta que su obra administrativa no se puede entender sin antes reconocer el desarrollo que tuvo la administración pública, durante los regímenes de Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, ya que estos sientan las bases de una administración pública fuerte con el fin de estimular el desarrollo capitalista del país.

El régimen presidencial de Calles, objeto de esta investigación, significa un cambio en las fuerzas políticas de la postrevolución, ya que el es depositario de dos épocas, donde se transita del caudillismo a la etapa de las instituciones.

Para alcanzar estos objetivos, Calles se da a la tarea de centralizar el poder, a fin de unificar la administración pública en beneficio de su obra política y de gobierno.

Para lograr la centralización, es necesario la creación de una gran obra administrativa que agrupe y organice la sociedad civil.

Calles establece las bases para institucionalizar las políticas de gobierno a fin de tener una mayor intervención del Estado en la sociedad.

La importancia de su obra administrativa se pone de manifiesto claramente en una de las áreas de mayor importancia para el país; la cuestión económica, elemento básico para poder iniciar la verdadera reconstrucción de la sociedad.

Bajo esta perspectiva, Calles logra sentar las bases del Estado moderno, desarrolla y acrecienta la fuerza del Ejecutivo.

De igual manera logra organizar a la administración pública con el propósito de encauzar al país hacia un nuevo y mejor modelo de desarrollo en términos de la producción y acumulación capitalista.

### III

Para fines de exposición, el trabajo se organiza de la siguiente manera: el capítulo primero explica el desarrollo del poder presidencial la lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo como resultado de la Constitución de 1857.

El capítulo segundo estudia la trayectoria de la administración pública presidencial. Aquí se trata de caracterizar como los gobernantes postrevolucionarios los distingue la fuerza presidencial, así como el papel preponderante de la administración pública. De igual manera se estudia cómo la Constitución de 1917 determina claramente

que el Poder Ejecutivo sintetiza la fuerza histórica de la dictadura presidencial del siglo XIX. Sin embargo, la diferencia entre el antiguo y el nuevo régimen, es que este se ceba en la democracia burguesa, a un presidencialismo moderno.

El capítulo tercero analiza la obra política del régimen de Calles, durante el cual se analizan los principales hechos políticos e históricos del periodo presidencial que tienen relevancia para la administración pública.

El capítulo cuarto explica la obra administrativa de Plutarco Elías Calles señalando las instituciones que creó en el ámbito administrativo.

En el capítulo quinto se formula la interpretación de lo que significa la obra administrativa de Plutarco Elías Calles, a fin de comprender cómo ese régimen es decisivo en el desarrollo económico, político y social de país.

En el apartado final se incorporan las conclusiones del trabajo.

## I LA RAIGAMERE HISTORICA DEL REGIMEN PRESIDENCIAL

Para entender cómo la organización administrativa del Estado mexicano y la figura presidencial han desempeñado un papel fundamental en la creación del Estado nacional, es necesario explicar que para que esto fuese posible, debieron transcurrir diferentes etapas históricas que han tenido que cumplir tanto el Estado mexicano y su administración pública.

Dichas etapas posteriores a la Independencia, o sea cuando la Nación ya es libre y soberana, y abarcan desde la formación hasta la consolidación de un Estado fuerte con presidencialismo fuerte.

Es, durante el siglo XIX, cuando se libran las fuertes confrontaciones entre el Estado y la sociedad civil, lo cual permite comprender cual es la razón histórica del Estado mexicano.

La herencia histórica del poder presidencial está ligada a la vida del Estado. Las primeras formas de centralización del poder se dan en el imperio español y se consolidan en el porfiriato. Para ello el Estado concentra el poder y centraliza a la administración pública y con ello ejerce un control sobre la sociedad civil.

Es aquí, donde aparece por primera vez plasmada la fuerte intervención del Estado en la vida económica, social y política en la sociedad civil mexicana y los fermentos del Poder Presidencial.

De esta manera, la administración pública actúa en la sociedad civil, como la actividad organizadora del Estado.

Uno de los antecedentes del presidencialismo lo encontramos en el Estado absoluto hispano.

"El Estado Absoluto concentra el poder y con ello centraliza la Administración y ejerce un mayor control sobre la sociedad civil" (1). Su función histórica es organizar y dar vida política a los Estados-Nación. De la misma manera sienta las bases de la organización centralizada.

Así tenemos que con el poder unificado y centralizado, el Estado se fortalece con la Centralización administrativa. La centralización del Estado consiste a su vez en la diferenciación, especialización y jerarquización de la administración Pública, dando de esta manera vida a lo que se conoce como proceso gubernamental, que, como sabemos, tiene la finalidad de reproducir las condiciones materiales de la sociedad civil y es solo de esta manera como el Estado acrecienta y ejerce dominio sobre la sociedad civil, lo que viene a constituir una instancia reguladora de los conflictos sociales.

Surgiendo así el Ejecutivo como dictador soberano, al suceder esto, se garantiza la unidad política, y al mismo tiempo impone la fuerza del Estado en su conjunto a la sociedad.

"El Ejecutivo es dictador soberano porque no se cila al mantenimiento de la normas constitucionales y las instituciones sino que, con objeto de crear las condiciones de la acumulación capitalista, revoluciona el estado de cosas y crea un nuevo orden favorable al interés de las clases dominantes. A su vez, busca establecer la validez de un nuevo orden constitucional. La fuerza del

Ejecutivo tiene sus raíces en la monarquía absoluta y en la estructura centralizada del Estado absoluto, sus cualidades son las mismas: mando unipersonal, titularidad de la administración pública, estructura unitaria del poder y facultades para nombrar y remover a sus colaboradores". (2)

De esta relación directa que existe entre la dictadura del poder Ejecutivo y la centralización de la Administración Pública y la diferenciación que existe entre el Estado y la sociedad, este en lugar de ir en contra de los intereses de la clase dominante le asegura su bienestar económico y político a la burguesía, ya que el Estado impone orden a la sociedad.

Una de las principales características de la dictadura del Ejecutivo es que tiene el uso ilimitado del poder; su principal punto de apoyo es la administración centralizada del Estado.

Durante el siglo XIX, el Ejecutivo se ve debilitado formalmente por el Legislativo, a consecuencia de la visión del esquema liberal que prevaleció en el México decimonónico.

Por tal motivo, el Estado adquiere fuerza fuera de los marcos constitucionales del siglo XIX; de esta manera el Ejecutivo en calidad de dictador institucionaliza a esta, es decir a la dictadura, y recupera para sí el manejo de la administración pública centralizada, lo que también garantiza la estabilidad para el sistema capitalista.

Así tenemos que el esquema liberal resalta el triunfo del parlamento sobre el Ejecutivo, distinguiendo claramente al Estado y a la sociedad.

Pero al surgir la fuerza del parlamento sobre el Ejecutivo, provoca que exista una alteración de la vida política, ya que el Estado y la Administración Pública recaen en un gobierno llamado congresional y no en uno de orden parlamentario.

La denominación de gobierno congresional consiste en el predominio constitucional del Legislativo sobre el Ejecutivo. El gobierno congresional vulnera al Ejecutivo, porque asume la organización y el funcionamiento de la administración pública, esto en México no ocurrió gracias al papel de la dictadura presidencial.

Es solo en medio de este desastre producido por el gobierno congresional que aparece la figura del Ejecutivo, fortalecida por la dictadura soberana, sustituye al marco jurídico creado por el Congreso, para de esta forma reconstruir las bases del orden político que garanticen la reproducción de las formas capitalistas de producción.

En México, la dictadura soberana es el resultado del gobierno congresional; de esta forma, el Ejecutivo se convierte en un dictador soberano, retomando los mandos de la administración pública, para de esta forma, ordenar y controlar a la sociedad civil. Así es como el papel histórico de la dictadura cobra un lugar importante, ya que de esta forma el Ejecutivo, tiene como función principal salvaguardar al sistema capitalista de producción, garantizar el predominio político y diferenciar al Estado de la sociedad civil.

La dictadura del Ejecutivo está inscrita en el modo de producción capitalista y surge como una respuesta al caos y confusión creados por el gobierno congresional que en México no tiene arraigo.

Otra característica que conlleva la dictadura del Ejecutivo es la centralización de la Administración Pública.

Cuando la dictadura del Ejecutivo recupera la administración pública logra centralizar a esta, debido a que la sociedad civil se encuentra desarticulada, es con la centralización de la administración pública viene a fortalecer al Ejecutivo frente a la sociedad civil.

"Finalmente, el Estado capitalista moderno resume los progresos alcanzados por el desarrollo de la administración pública a lo largo de la historia, en su seno, la administración pública es típicamente burocrática, monocrática y comisarial". (3)

Como se señaló anteriormente, la dictadura soberana del Ejecutivo se fortalece con la centralización administrativa, ya que con esto se controla a la sociedad civil. Pero a su vez la centralización se caracteriza por la diferenciación y la especialización, y una jerarquización de la administración pública; dando de esta forma vida al proceso gubernamental, que como sabemos tiene la finalidad de reproducir las condiciones materiales de la sociedad civil y es solo de esta manera como el Estado acrecienta y ejerce dominio sobre la sociedad.

" Con el auge de la República parlamentaria se afianza el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, y la clase capitalista asume el mando de la sociedad para consolidar su dominio de clase.

En este sentido el Ejecutivo pierde relevancia política - queda debilitado ante el Legislativo porque es la unidad política de la clase capitalista".(4)

Cuando el congresismo asume el mando político del gobierno debilita al Ejecutivo, y este tiene que erigirse en dictador soberano, para rescatar y detener las acciones del gobierno congresional, rescata a la sociedad civil de la situación en que se encuentra, producto del congresismo.

Por tanto, la dictadura soberana del Ejecutivo es un producto del gobierno congresional y al mismo tiempo se enmarca en una etapa histórica en el desarrollo del presidencialismo. ya que primero surge para detener el avance del congresismo, y segundo aparece en escena a modo de embocarse a desarrollar y consolidar el poder estatal.

Ante esta situación, el dictador soberano, que es el Ejecutivo, a fin de dar cauce a su acción de gobierno y al mismo tiempo para poder enfrenar al congresismo tiene que gobernar en forma autocrática.

Solo de esta forma viene a garantizar la unidad política del Estado, a fin de poder imponer la fuerza en la sociedad civil.

Así, la dictadura del Ejecutivo no surge de una manera espontánea, sino que es producto de condiciones políticas desfavorables tanto a la vida de la sociedad misma como a la del Estado.

Vista de esta manera a la dictadura es la única alternativa de mantener y desarrollar al sistema capitalista.

Se dice que la dictadura es soberana porque no solo deja de acatar el orden normativo vigente sino que además busca y logra instaurar su propio orden político a fin de obtener la legislación.

En los regímenes presidencialistas la fuerza del Ejecutivo radica en una muy bien estructurada y centralizada formación capitalista, así tenemos que el Ejecutivo tiene cualidades parecidas a las de un monarca, de estas sobresalen mando unipersonal, centralización de la administración pública, así como también una estructura de poder que le permita al Ejecutivo facilidad para poder renovar y renovar a sus más cercanos colaboradores.

#### LAS RAICES DEL PODER PRESIDENCIAL EN MEXICO (1861-1917)

1.1 En México como sabemos, impera un régimen presidencial desde el siglo XIX. La lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo tiene su máxima expresión cuando la Constitución de 1857 le da más fuerza al poder Legislativo que al poder Ejecutivo, esto se hizo con el objeto de debilitar al Presidente y al mismo tiempo lograr que se subordinara el Ejecutivo al Legislativo.

El Presidente Juárez tiene que gobernar a la sociedad civil mexicana por encima del orden constitucional de 1857, ya que de haberse sometido a este orden normativo hubiera quedado a expensas del Congreso y de la turbulenta y convulsionada sociedad civil; tiene que gobernar como dictador soberano a modo de enfrentar los desajustes que tiene la sociedad civil en su conjunto, así como los posibles desajustes que pudiera alcanzar al propio Estado.

El Presidente Juárez tiene otro problema que enfrentar, ya que los diversos estratos que conforman a la sociedad tanto liberales como conservadores, así como clericales e imperialistas no permitían que el país tuviera y lograra una unidad nacional.

Juárez es el primero que sienta las bases para favorecer un desarrollo capitalista del Estado mexicano durante el siglo XIX.

Para lograr tal objetivo Juárez promulga medidas tales como las Leyes de Reforma, y la desamortización de los bienes del clero.

Establece la diferencia que entre la sociedad civil y un Estado laico, a fin de poder subordinar la sociedad al Estado. Reivindicando con esto, la razón política del Estado secular.

Con la medida de la desamortización de los bienes de la Iglesia, Juárez promueve y acelera el proceso de acumulación capitalista, ya que con esta medida pone a trabajar tierras ociosas, así como circular mercancías y con este objetivo favorece el intercambio mercantil.

Su obra política, administrativa y económica no hubiera sido posible sin el Poder Presidencial y la centralización del poder. Por el contrario tiene que gobernar a la sociedad civil de mediados del siglo XIX con facultades extraordinarias a fin de salvaguardar al Estado.

La economía mercantil de mediados del siglo XIX recibe su mayor impulso y consolidación bajo la dictadura de Porfirio Díaz, que, al igual que el Presidente Juárez, tiene que gobernar la sociedad con facultades extraordinarias, y también como Juárez, en calidad de dictador soberano, tiene que subordinar la sociedad civil al Estado.

Díaz ejerce el poder de manera autocrática hasta que lo abandona en 1910. Favorece la entrada del capital extranjero y comunica al país con el objeto de favorecer actividades tales como el comercio y la agricultura, así como las finanzas.

Pero la obra más importante bajo la dictadura de Díaz es establecer la paz, condición con la cual es posible asegurar la estabilidad política de la Nación, sin la cual es imposible implantar y lograr desarrollar un modelo de sistema capitalista y con el cual el México de Porfirio Díaz camina toda la segunda parte del siglo XIX.

Con el triunfo de la República en el año de 1857, se inicia un periodo en México el cual se extiende todavía hasta la primera década del siglo XIX, durante el cual se pueden observar una nueva forma de Estado: El Estado liberal, pero con fuerte ascendencia centralizada e intervencionista. Puede decirse que México no conoce, aún en el siglo pasado, la existencia del Estado Liberal.

"Durante este periodo el Estado adopta la siguiente forma: Divorcia a la Iglesia del Estado, adopta una forma de una República democrática y Federal.

Es la expresión político-administrativa de los compromisos acordados por las oligarquías regionales o locales más importantes del país. De ahí la persistencia de formas no propiamente capitalistas de explotación. De ahí la imperancia de formas de liderazgo político como el caciquismo y el caudillismo, la inexistencia de partidos políticos, de ahí finalmente la dictadura". (5)

tanto los gobiernos de Juárez, como de Lerdo así como el de Porfirio Díaz, se caracterizan por tener un Estado fuerte y centralizado, que gobierna una economía dependiente.

"El Estado surgido de la Revolución de Reforma es un Estado capitalista, algo que no se puede afirmar que fueron las entidades políticas que hubo en México de 1821 a 1854. En efecto el Estado liberal oligárquico es un poder político claro y legalmente diferenciado del poder de los particulares, por lo que expresa una separación entre la sociedad y el Estado, de la cual deriva esta su relativa autonomía".(6)

Visto de esta manera, tenemos que la principal función que le correspondió al Estado durante toda la segunda mitad del siglo XIX, es la de propiciar y favorecer las relaciones capitalistas de producción, así como liquidar las antiguas formas de producción que no le son útiles a la sociedad capitalista decimonónica.

De tal suerte, el Estado liberal de mediados del siglo XIX tiene la función de promover la acumulación mercantil.

Así tenemos, desde el periodo que comprende de mediados del siglo XIX, el Estado promueve las condiciones para instaurar y desarrollar un régimen capitalista de producción, y en otro momento estas condiciones son un hecho real y tangible en las postrimerias del siglo XIX.

Toca al gobierno del Presidente Juárez ser el primero en asumir el mando de la Institución Presidencial, a fin de asegurar la supremacía del poder Ejecutivo sobre el poder Legislativo.

"Juárez no paró mientras en los errores de la Constitución que imposibilitaban la buena organización del gobierno, no trataba de gobernar, sino de revolucionar; no iba a someterse a una ley que para él y los reformistas eran moderada e incompleta, sino a integrar la Reforma que apenas delineaba. La Constitución, que para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando y bandera para reunir parciales y guiar huestes, era útil para todo lo demás. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas.

Así gobernó de 1858 a 1861, con la autoridad más libre que haya habido en jefe alguno de gobierno, y con las más libre aquiescencia de sus gobernados". (7)

Pero si es Juárez quien sienta las bases del desarrollo capitalista del país, corresponde a Porfirio Díaz, quien a lo largo de sus periodos presidenciales consolida las fuerzas productivas, las que asegurarán la formación del capital y de esta forma el intercambio mercantil se fortalece favoreciendo a la incipiente clase burguesa mexicana.

"El régimen del general Díaz era transitorio no personal, para realizar el absurdo de un gobierno sin partidos, lo fundó sobre un programa sin principios; logró borrar pronto la Revolución y estuvo a punto de borrar los credos, la extraordinaria duración de su gobierno fue el resultado del buen éxito y no es presumible que no fuese un propósito deliberado desde el primer día. Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apearse al poder perpetuamente, pues bien, la dictadura ha sido consecuencia de la organización

constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura. Hecha la dictadura, que es el poder unico y omnipotente su primera condición intrínseca es la perpetuidad. La omnipotencia a término fijo es un absurdo, y ya que la dictadura no puede contar con la eternidad, que la herida divina se empara en lo indefinido, que no deja como fin posible sino la incertidumbre de la abdicación, que es también un acto de autoridad suprema". (8)

"El Congreso Nacional cada vez que ha podido ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al poder Legislativo y ha creado la dictadura. Las diferencias de la Constitución, colocan, pues al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso". (9)

Al apoyar a los inversionistas extranjeros, algunas fracciones de clase que conforman el porfiriato atacan contra la dictadura, ya que estos grupos ven con dificultad, que la gestión de Díaz pueda garantizar estabilidad y desarrollo al sistema capitalista en su fase imperialista hacia finales del siglo XIX.

"La modalidades de la inversión extranjera durante el porfiriato ofrecen una paradoja más aparente que real:

Corresponden a una nueva fase del desarrollo del capitalismo el imperialismo, pero supone que operarán dentro del marco de la economía liberal". (10)

De los gobiernos que surgen producto de la Reforma, todos tienen como característica común, la de propiciar y fomentar el desarrollo

capitalista de México. Tanto Juárez como Lerdo en su momento, intentaron hacerlo con capital predominantemente nacional. En cambio Porfirio Díaz lo hace con capital foráneo, ya que en el momento que esto sucede, a él le corresponde gobernar durante la etapa del imperialismo.

"Para 1910-1911 la economía mexicana estaba dominada por capitalistas extranjeros que controlaban cerca del 80% del capital conjunto de las 170 empresas más importantes de México". (11)

"El gobierno de Porfirio Díaz continuó el proceso de centralización y personalización del poder emprendido por Juárez y Lerdo; empero, la lucha contra los poderes locales y regionales se dio bajo nuevas coordenadas asentadas en el cambio operado en las relaciones en el exterior". (12)

No fue sino años más tarde cuando con el nombramiento de jefes políticos en cada una de las entidades federativas logra Díaz contrarrestar el poder de los caudillos regionales.

"El jefe político, elemento clave del gobierno local contaba con una fuerza armada, la policía montada o rurales. La lucha contra los caudillos militares culminó con la transformación de éstos en funcionarios públicos". (13)

La concentración del poder exigió por otro lado la concentración de los medios para el ejercicio de la violencia.

La centralización del poder en manos del Presidente Díaz culminó con su personalización absoluta.

"Un ejército, un instrumento de fuerza capaz de imponer el orden a nivel nacional y un organización política centralizada y estable no eran suficientes, empero para la consolidación de un Estado Nacional.

Este propósito era irrealizable sin el saneamiento de las finanzas públicas.

Los intereses imperialistas, la burguesía industrial y las oligarquías regionales integraban las clases y fracciones de clase dominantes de la época y conformaban el bloque en el poder".(14)

Como se ha señalado los gobiernos de los presidentes Juárez, Lerdo y Díaz, persiguieron como objetivo la instalación del desarrollo capitalista de México. Como también ya se señaló la diferencia o característica principal es que mientras a Juárez y a Lerdo les corresponde la etapa inicial del capitalismo, a Díaz le correspondió la etapa imperialista.

En estas condiciones, el Estado entre 1857-1900 da todo el apoyo a los capitalistas, tanto nacionales como extranjeros a fin de que explotarán las tierras, las minas, se les dota de una red ferrocarrilera que comunica al país con los diferentes centros de producción con el objeto de desarrollar y fomentar tanto la producción agrícola como la industrial. Es el auge de la circulación de mercancías.

Uno de los tantos motivos, que propiciaron la caída de Díaz es la sucesión presidencial de 1910.

Sin embargo, este movimiento político originado en las postrimerías de la dictadura de Díaz tenía su contraparte económica.

"La depresión mundial 1900-1901 había puesto fin a la época dorada de las exportaciones. En 1903 se había reajustado la política monetaria para buscar la estabilidad mediante su vinculación al patrón oro. El imperialismo británico fue definitivamente desplazado en México por el estadounidense. En fin la primera década del siglo presenció el colapso del modelo capitalista dependiente agro-minero-exportador; fórmula que garantizaba los intereses de una débil y fraccionada burguesía nativa y del imperialismo". (15)

El gobierno de Díaz fue incapaz de dar una salida a esta crisis, ocasionando en consecuencia que el bloque en el poder que lo integra se resquebrajara, y con la ayuda de la clase media letrada del porfiriato, así como con un buen número de trabajadores urbanos como agrícolas estallan el movimiento revolucionario de 1910.

Sin embargo, la caída de la dictadura no significa la destrucción o muerte del régimen presidencial y desarrollado durante toda la segunda parte del siglo XIX.

Así las cosas, es la ideología liberal prevaleciente en estos estratos medios, que integran al porfiriato los que logran derrotar a la dictadura.

Solo que al momento de estallar el movimiento revolucionario, y ya estando Madero en la presidencia, tanto el orden constitucional, así como el ejército, y la burocracia son exactamente los mismos que tenía la dictadura de Díaz.

Por otra parte, la Constitución de 1857 no era pues el orden legal e ideológico que necesitaba el Estado, y el Ejecutivo en particular después del movimiento de 1910 a incluir las demandas y las exigencias de todos aquellos grupos populares que de alguna manera participaron en esa lucha armada.

"El liberalismo de laissez-faire cae vencido ante el espectacular desarrollo capitalista logrado por Europa entre 1800-1898 en este contexto mundial surge Madero su intento de crear un desarrollo económico basado en la libre concurrencia estaba ya condenado al fracaso, pero su bandera de libertad política le permitira iniciar una revolución política que a lo largo de su proceso derivarían el establecimiento de nuevas relaciones políticas y económicas. La Nación sería gobernada por un Estado respetuoso de la leyes y de las libertades individuales, el Estado se encontraría por encima de la sociedad, por sobre las clases sociales, pero siempre vigilante de la buena marcha de aquella". (16)

De esta manera la concepción que del Estado se tenía durante el porfiriato cambia con Madero, ya que el sostiene la idea de que existe un igualdad de los individuos, y auge de la democracia política.

Sin embargo, lo que pedía Madero en su campaña para alcanzar la presidencia, estaba lejos de ser lo que el país y el poder Ejecutivo necesitaban.

Pedia respeto a la Constitución de 1857, separación de los tres poderes, y una Reforma constitucional que garantizara la no reelección entre otras cosas.

Sin embargo y pese a las difíciles condiciones que llevaron a Madero a enfrentarse con la dictadura, era evidente que el movimiento encabezado por Francisco I. Madero alcanzó el objetivo iniciado por él, es decir derrocar del poder a Porfirio Díaz, pero si bien derrocó a la dictadura, no nació lo mismo a la estructura social y política creada durante el porfiriato.

## EL REGIMEN PRESIDENCIAL EN LA DEMOCRACIA BURGUESA

1.2 Después de gobernar al país durante un año y nueve meses cae Madero víctima de un cuartelazo militar. Una vez que es derrotado el golpista Huerta y a su vez disuelto el ejército federal por medio de los tratados de Teoloyucán, en el año de 1914 se inicia una lucha ideológico-militar entre los distintos grupos militares que participan en la Revolución, así tenemos que el grupo de Carranza contra la alianza Villa-Zapata.

"De estos combates ideológicos y militares saldrán las nuevas relaciones político-sociales que definirán al nuevo Estado mexicano.

Un Estado inédito en la presente historia del país: Un Estado presidencialista fuerte que penetra en la sociedad y la organiza en clases, que se reconoce en ellas, las concilia y equilibra, actuando como árbitro que la subordina a él y se apoya en ellas, manipulándolas, y que en momentos de gran equilibrio social se sienta actuando sobre todas ellas. Se hallará ligado a la propiedad

privada y a la clase que la detenta al no haber rotoligás con el mercado capitalista mundial, éste le impondra los límites de su desarrollo." (17)

Una vez destruidos los ejércitos de Villa y Zapata producto de estos combates con el grupo encabezado por Carranza, y reducidos a sus límites regionales o locales, Carranza se da a la tarea de crear un nuevo orden constitucional.

Para tal efecto, Carranza tenía pensado que la creación de un Congreso Constituyente formulara una nueva Constitución, lo que equivaldría a consolidar y legitimar a los constitucionalistas y al mismo tiempo eliminaría de paso a aquellos caudillos que no estuviesen de acuerdo con él. La creación de un nuevo orden legal permitiría a los constitucionalistas a dar fin al régimen de privilegios creado durante el porfiriato.

En ningún momento pensó Carranza en quitarle al Estado su carácter liberal que de alguna manera le imprimió Madero. El esquema liberal de Carranza descansa en el llamado Estado de Derecho y a su vez en el poder Ejecutivo, que sería el encargado de la conducción de la sociedad civil.

Con Carranza se logra un incremento, en la producción agrícola, se logran crear durante este periodo excedentes que a su vez son transferidos a otras ramas de la economía, lo que de alguna manera provoca a su vez la liberación de la fuerza de trabajo.

Es justamente en este momento del desarrollo capitalista que surge el llamado Gobierno Fuerte. Los hombres que iniciaron el movimiento de 1910 sabían perfectamente de las fuerzas sociales que estaban liberando.

"El poder Ejecutivo personificación y concreción física del nuevo Estado, debería tener en sus manos toda la fuerza que al Estado se le estaba imprimiendo. Para legitimar ya no solo por la fortaleza que la ley le otorgaba, sino por la voluntad expresa de la sociedad, era necesario que la elección presidencial fuera directa. De este modo la acción del ejecutivo tendría el aval de la Constitución y la legitimación de la sociedad global". (18)

La concepción que tiene Carranza, fruto de su experiencia contra el congresismo fortalece y enriquece su idea de defender al presidencialismo.

Es justo en este momento en que Carranza concibe claramente la idea del nuevo Estado mexicano. Siente la necesidad de darle al ejecutivo toda la fuerza posible a fin de que en la Constitución de 1917 a diferencia de la de 1857, no este subordinado al Poder Legislativo, lo que equivaldría a dejar al Presidente como una mera figura decorativa, lo que al mismo tiempo provocaría que el Congreso manejara a la Administración Pública, con lo cual desaparecería la fuerza del Gobierno.

"Un gobierno fuerte, corporizado en el jefe del poder Ejecutivo, con facultades omnímodas dentro de la Constitución, era la solución para Carranza y su grupo de intelectuales de las clases medias. Por un

lado, para impulsar el crecimiento de una nueva clase de competidores privados, que a la postre producirían el bienestar social; por la otra, desplegar hacia las masas un cierto dirigismo estatal a fin de mantener el equilibrio social que permitiese la prosperidad de los nuevos promotores del crecimiento económico". (19)

Carranza propone la organización de un gobierno fuerte, esta es una de las principales características que diferenciaban muy claramente al porfirismo del régimen de la Revolución. Esto era por la decisión que Carranza otorga al Estado y en particular al poder Ejecutivo. Para que Carranza pudiera plasmar legal y políticamente esta concepción que tiene del Estado y el poder Ejecutivo, incorpora en la Constitución de 1917 los artículos 27 y 123, que dan respuesta a la demandas sociales en favor de las clases asalariadas. Ello, con la del grupo obregonista que estaba al acecho del poder.

Con el primero de ellos, el artículo 27 constituye un arma para desarticular y desmantelar al sistema porfirista de propiedad. Este artículo viene a ser en manos del poder Ejecutivo un poderoso medio, ya que el Presidente se convierte de hecho en el árbitro supremo de los sectores modernos de la producción agrícola.

La Revolución mexicana se desarrolla en un momento histórico en que en el contexto mundial el Estado se transforma en un Estado de masas.

"El nuevo régimen dice Arnaldo Córdova, se fundó en un sistema paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años, en el se dotó al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto de las relaciones de

propiedad (Art.27) y el arbitraje sobre los conflictos que surgen entre las clases de la sociedad (Art.123).

Del autoritarismo derivado al carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República". (20)

El papel central que el régimen desempeña corresponde al hecho de que el Poder Ejecutivo se fortalezca como la única opción para que el Estado sea autónomo frente a la sociedad.

Sin embargo, para que el poder del Ejecutivo y del Estado pudieran desarrollar este importante papel, era menester y necesario institucionalizar el presidencialismo.

"Caudillismo y presidencialismo son dos fenómenos distintos, su tendencia es separarse y distinguirse netamente, el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales, el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización". (21)

Los primeros que iniciaron una lucha a muerte en contra del caudillismo son los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

La destrucción física de los caudillos comprende de modo especial al propio Obregón, y con la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones, la influencia del centro, la conversión de algunos jefes militares en empresarios y comerciantes, la participación y agrupamiento de las masas populares en el partido oficial, al inicio de la Reforma Agraria, así como también la entrega de armas a los campesinos, son estos elementos que indican la transformación del régimen político y señalan el fin del caudillismo.

"La lucha contra el caudillismo es obra de los propios caudillos, en los momentos cruciales de la organización política del país. En todos los sentimientos, las facultades del presidente coinciden con los poderes reales del caudillo. El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación del carisma del caudillo, fundado en el poder para que el poder se institucionalizara". (22)

Para entender como aparece el régimen denominado bonapartista es necesario entender la multiplicidad de factores, tanto internos como externos que desató el movimiento de masas, que llevo a este grupo a consolidar la Revolución iniciada en 1910.

Como sabemos, México consolida en el capitalismo en forma plena y contundente hacia fines del siglo XIX; para esto, se puede apreciar durante el periodo de Díaz claramente dos etapas de integración así como los efectos posibles que tuvo en la formación social mexicana.

"El primero que abarca el periodo de ascenso al poder por parte de Díaz en 1876 a 1893, el año en que los científicos se convirtieron el grupo más influyente en el gobierno. Hasta donde la integración llegó, este periodo se destaca por el predominio de la extracción de metales preciosos para el mercado internacional". (23)

"El segundo periodo se diferencia ya que muestra claramente la integración de México al Sistema Capitalista Mundial.

A) El crecimiento en importancia del capital extranjero. B) Los efectos de los movimientos cíclicos del capital se sintieron más rapidamente. C) Tuvieron lugar cambios en la estructura de las exportaciones". (24)

Después de la caída de Madero el fenómeno más importante es la creación de varias fuerzas revolucionarias, de entre estas sobresale la fracción del ejército del Noroeste, que era comandado por elementos en su mayoría de extracción pequeño-burguesa y dentro de los cuales destacan o sobresalen los generales Obregón y Calles.

Hacia el interior del grupo revolucionario compuesto por Carranza, Obregón y Calles, existían discrepancias que eran originadas principalmente por la confección de los artículos 27 y 123 de la reciente Constitución de 1917.

De los factores externos sobresalen las reacciones que los intereses imperialistas manifiestan y expresan en lo relativo al artículo 27 constitucional.

De los factores internos de esta época, se destaca la ruptura que tuvo Carranza con el ejército y el grupo del noroeste, con lo cual se provoca que Carranza trate de imponer a su propio candidato a la Presidencia de la República.

"Este fue el pretexto para justificar la insurrección militar organizada bajo el liderazgo del ejército de Sonora que lo derrocó y preparó el camino para la solución bonapartista.

La esencia del bonapartismo consiste en esto: Afianzarse sobre la batalla de dos fuerzas "salvar a la Nación" con la ayuda de la dictadura burocrático-militar". (25)

El interés fundamental del llamado grupo Sonora, integrado por los generales Obregón y Calles principalmente, era el de mantener, acrecentar y consolidar el poder.

Denominamos bonapartismo, aquel tipo de régimen político, dado en nuestro país a partir de la década de los veinte, se tomó de la obra de Carlos Marx, ya que él la utilizó para analizar las situaciones políticas en las clases que luchan por el poder y ni la dominante ni

la dominada consiguen gobernar. Para evitar un vacío del poder de clase, el Ejecutivo, con la burocracia político-militar asume el mando del Estado para gobernar los conflictos entre las clases antagónicas.

"Es bajo el segundo Escaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía. La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa, que basta con que se halle a su frente el jefe de la sociedad del 10 de diciembre" (26)

El ascenso de este grupo bonapartista coincide con el momento en el cual la política de Carranza se vuelve cada vez más conservadora.

"El bonapartismo surge en una situación de crisis social y ascenso revolucionario del proletariado. Aparece en momentos de debilidad de la burguesía como clase en capacidad de unificarse en torno a una política clara. De lo anterior se desprende que la burocracia política o político-militar, externa a la clase social fundamentalmente la burguesía, organiza desde el Estado la institucionalización durable de un bloque de clases que haga posible la reproducción del capital, ésta última condición refuerza la autonomía relativa del Estado, convirtiéndose en árbitro entre las clases y manteniéndolo entre ellas un equilibrio relativo". (27)

De esta forma y de acuerdo a los diferentes rasgos que muestra el bonapartismo podemos señalar que el régimen mexicano posterior a la Revolución de 1910 expresa lo siguiente.

"Una relación de dominación política sobre la burguesía que se manifiesta no solo en el monopolio del poder por parte de lo que se ha

llamado: burocracia política, sino también el papel dirigente que el Estado ejerce sobre la economía. Una relación compuesta por elementos tanto de alianza como de control, entre el estado y las clases populares y una relación de dependencia negociada por Estados Unidos". (28)

Todas estas condiciones políticas y económicas, se empiezan a definir a partir de 1920 y se logran materializar en los regimenes de los generales Obregón y Calles.

Con el general Obregón el régimen adquiere un carácter bonapartista, ampliando su autonomía frente a la sociedad civil.

Pero es en el régimen de Calles cuando se acentúa la fortaleza frente a la sociedad, al favorecer la actividad económica del Estado a fin de estimular y promover el desarrollo capitalista de producción.

Para tal efecto se da a la tarea durante su mandato constitucional el de crear organismos tales como la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos.

La centralización del Estado es para Calles el factor importante para establecer las condiciones que propician la acumulación de capital.

Es también durante éste periodo, cuando se logra institucionalizar la intervención del Estado en la vida económica de la sociedad.

Para que esto fuera posible, se requería un aumento de los recursos fiscales con que contaba el Estado.

Esto se consiguió creando el Banco de México, y estableciendo una vía impositiva eficaz, así como estableciendo impuestos variados a otras actividades de la rama industrial tales como la minería. Por otro lado y con objeto de fortalecer la intervención económica del Estado, se dota a la Secretaría de Hacienda de decisiones presupuestales amplias.

Estos incentivos se diseñan con el fin de apoyar al capital privado, con el objeto de crear y reproducir las condiciones de acumulación de capital.

Vista de esta manera la reconstrucción económica de la etapa postrevolucionaria, implica necesariamente una "cooperación" entre el Estado y el capital privado.

#### CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) GARCIA CARDENAS, Luis Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública en México. Revista IINAP Mexico, 1983, p.273.
- (2) Ibid p.275.
- (3) Ibid p.210.
- (4) UVALLE BERRONES, Ricardo El gobierno en acción. La formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública. Ed. F.C.E. México, 1983, p.136.
- (5) LEAL, Juan Felipe México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ediciones El Caballito. México, 1975, p.11.
- (6) Ibid pp.12-13.
- (7) RABASA, Emilio La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa. México, 1982, pp.97-98.
- (8) Ibid pp.109,112.
- (9) Ibid p.104.
- (10) LEAL, Juan Felipe La Burguesía y el Estado Mexicano. Ediciones El Caballito. México, 1974, p.84.
- (11) Ibid p.106.
- (12) Ibid p.137.
- (13) Ibid pp.141,143.
- (14) Ibid pp.145,153.

(15) Ibid p.160.

(16) CALDERON, José María Génesis del Presidencialismo en México. Ediciones El Caballito. México, 1972, pp.43-44.

(17) Ibid pp.53-54.

(18) Ibid p.100.

(19) Ibid p.107.

(20) CORDOVA, Arnaldo La Formación del Poder Político en México. Serie Popular ERA. México, 1972, pp.33-34.

(21) Ibid p.49.

(22) Ibid pp.52-53.

(23) SEVILLA, Carlos El Bonapartismo en México. Revista INAP. México, 1982, p.167.

(24) Ibid p.168.

(25) Ibid p.176.

(26) MARX y ENGELS El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, en Obras Escogidas Vol.I, Editorial Progreso, Moscú, 1976, p.489.

(27) RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio La Reforma Política y los Partidos en México. Editorial Siglo XXI. Mexico, 1987, pp.20-21.

(28) Ibid p.22.

## 11. LA TRAYECTORIA HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### PRESIDENCIAL

#### 2.1 PREAMBULO HISTORICO

Los cimientos del poder presidencial moderno se construyen a partir del periodo presidencial del Presidente Benito Juárez.

Ya con Porfirio Díaz el régimen político acrecienta el beneficio de la sociedad, así como el Estado acrecienta su carácter soberano.

Las condiciones históricas que en México hacen posible la instauración del presidencialismo, están dadas por siete años de guerra civil, y por el triunfo de la coalición Carranza-Ubrequén.

Es el propio Carranza es el que organiza a la Constitución de 1917, creando de paso un nuevo modelo de gobierno que fortalezca y garantice la consolidación de una economía mercantil, con la novedad de que Carranza introduce elementos de nacionalismo, entre los que destacan, la Reforma Agraria, la protección por parte del Estado postrevolucionario de los hidrocarburos.

Con la Constitución de 1917 se ofrece un programa que postula la intervención activa del Estado en la vida económica y social. Prueba de ello es el contenido del artículo 27 constitucional.

De esta manera se establecen las bases del poder presidencial en la época que se inicia con Venustiano Carranza, ya que él es el encargado de crear el nuevo orden constitucional, así como la primera organización administrativa postrevolucionaria.

Es en este momento, cuando se diferencian claramente el Estado y la sociedad, sus formas de relación. Las clases sociales y la administración pública establecen relaciones civiles y políticas propias de un Estado moderno.

"Definire pues así la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y de una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su propia doctrina, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla" (1).

Con la alianza Carranza-Obregón se hace posible la integración del Congreso Constituyente, con dos acuerdos tácitos, uno que Venustiano Carranza le correspondía la preponderancia política, y a Obregón tocaba la primacía del ejército. Imponiéndose la fuerza de Obregón.

Para Carranza el orden significa sometimiento absoluto, en su concepción liberal, pensaba que el Estado es indispensable para el desarrollo de la sociedad individualista. Por ello la única relación política que admitía era la clásica relación individuo-Estado.

La idea de un Estado fuerte que tuviese los elementos necesarios para imponer el orden, debería de estar fundada en el derecho, a fin de evitar desviaciones dictatoriales o despóticas.

Carranza veía en la reformas sociales un medio fundamental para la toma del poder y su consecuente ordenamiento político, como un

verdadero régimen de derecho en el que la reglamentación de la vida social, garantizara el desarrollo de todos y cada uno de los ciudadanos.

Del Congreso Constituyente, surgen las reformas políticas que crean y consolidan al Estado Mexicano, ya que sanciona y legaliza la organización política de México.

El primer jefe constitucionalista queda facultado para presentar al Congreso un proyecto de Constitución reformada y pronunciar un discurso en el que explicaría los puntos de vista que motivaron dicha reforma.

## 2.2 EL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Constitución de 1917 trazó los rasgos esenciales del nuevo Estado, que es claro exponente del poder con que se dota al Estado y en particular al Poder Ejecutivo.

"Los vínculos establecidos por los artículos 27 y 133 de esta Constitución entre la sociedad y el Estado, autorizaba a este a intervenir en la vida social, como lo considerase necesario, por lo que todo acto de poder quedaría automáticamente justificado". (2)

La fuerza que tiene el Estado fundado en el derecho, Carranza la concibe con una administración pública eficaz, y en manos de un Ejecutivo fuerte.

"Carranza era partidario, desde luego, de que las ramas del poder público fuesen perfectamente delimitadas en sus funciones y en sus atribuciones, pero creía imprescindible además, que se estableciesen

las relaciones que necesariamente debían tener entre sí, de manera que una no se sobrepusiera a otra, ni se suscitara entre los diferentes departamentos conflictos o choques que pudieran entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun alterar el orden o la paz de la República". (3)

A partir de 1917, la Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos integran la administración central federal, junto con las procuradurías y el gobierno del D.F. así como los territorios federales.

"La organización central de la administración pública fue prevista por el Constituyente de 1916-17, donde se refleja y retoman las características de la teoría administrativa, estructuradas en la naturaleza misma de sus funciones, plasmando en el espíritu de la ley, el carácter dualista de la administración pública: Dominio político y dirección administrativa". (4)

El interés por reorganizar a la administración pública se muestra con la expedición de la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Mediante esta ley, el 31 de diciembre de 1917, la administración pública se organiza de la siguiente manera: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento Universitario y Bellas Artes, Departamento de Salubridad Pública, Departamento de Abastecimientos Generales, Departamento de Establecimientos, Ministerios y el Departamento de la Contraloría.

Carranza explicó que la primera reforma que deseaba introducir al reconstruir al poder Ejecutivo, consistía en poder "restituir la supremacía del poder Legislativo sobre el poder Ejecutivo señalada en la Constitución de 1857.

De esta manera, la administración pública se presentó como una diversidad de órganos unidos y subordinados al Poder Ejecutivo.

Durante el período comprendido entre 1917-1920 se intentan algunas acciones con el objetivo de restituir la división de poderes. Para tal efecto, desaparece la Secretaría de Justicia, conservando el Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público Federal, y dejando al poder Judicial los Tribunales de Distrito y Juzgados de Distrito.

Así mismo se incorporan a la administración de Venustiano Carranza los Tribunales administrativos; el Tribunal Fiscal de la Federación, así como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., el Tribunal Federal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje así como también las Juntas Locales de Administración y Arbitraje en el D.F.

Carranza propone eliminar la vicepresidencia de la República, señalando que ésta había logrado buenos servicios, pero en nuestro país por una serie de circunstancias desafortunadas llegó a tener una historia funesta, ya que en vez de asegurar la sucesión presidencial de manera pacífica, no hizo otra cosa que debilitar al Gobierno de la República.

Carranza envía también al Congreso su proyecto de reformas. Las sanciones relativas al poder Ejecutivo fueron estudiadas por una comisión del Congreso, después de algunas alteraciones, la comisión presentó su informe al Congreso para su discusión final y aprobación.

"Por vía de método se puede dividir la materia en grupos de artículos que comprenden: primero, el establecimiento de ese poder, su elección, calidad del electo y toma de posesión; el segundo: el sistema de sustitución del Presidente de la República, para el caso de que falte este durante el ejercicio de su encargo, el tercero, las facultades de este poder, y por último, el cuarto el establecimiento de los órganos auxiliares inmediatos del Presidente de la República".(5)

En el informe de la Comisión, que se refiere al poder Ejecutivo incluyó los artículos del 80 al 94. Los artículos 80, 81 y 82 se aprobaron sin discusión, el artículo 80 confería al "Supremo Poder Ejecutivo" a un solo individuo, y el 81 se refería a la elección directa del Presidente, las cualidades que éste debía reunir se indicaron o señalaron en el artículo 82. El periodo presidencial se fijó en cuatro años, art. 83 y el Presidente debía tomar posesión el 1 de diciembre.

El artículo 84 señalaba que el Presidente no podía renunciar a su cargo, salvo por alguna causa grave, y su dimisión debía ser aprobada por el Congreso, así mismo se prohibía al presidente ausentarse del país, salvo que lo aprobara el Congreso.

Sin embargo, el artículo más importante en lo relativo al poder

Ejecutivo así como a la administración pública es el art. 89. que señaló las facultades y obligaciones del Presidente, ya que éste debía promulgar y ejecutar todas aquellas leyes que expidiera el Congreso de la Unión, así como se vigilar su cumplimiento, pudiendo nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, al procurador General de la República, así mismo si era necesaria la aprobación del Senado para el nombramiento de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, así como coroneles y generales de alto graduación del Ejército y la Armada; de la misma manera al personal de Hacienda.

Además el presidente puede disponer de la fuerza armada permanente, aunque debe tener resolución previa del Congreso para poder declarar la guerra.

"Con una sola excepción todas las fracciones del art. 89 se aprobaron sin discusión, la fracción XI, que concedió al presidente la facultad exclusiva de convocar al Congreso o a cualquiera de las Cámaras a sesión extraordinaria, siempre que a su juicio fuera conveniente". (6)

La mayor parte de la nueva Constitución no estuvo realmente en vigor durante el régimen de Carranza. De igual modo no se modificó el sistema judicial.

Por medio de los decretos del 19 de febrero, 31 de julio, así como de 8 y 12 de agosto de 1918. Carranza trata de recuperar los derechos de propiedad sobre el subsuelo, así como las rentas sobre los terrenos, con el fin de gravar las zonas petroleras no explotadas.

Carranza no hizo esfuerzos por reglamentar el art. 123, y poner por consiguiente en vigor las cláusulas constitucionales en lo referente a la materia de trabajo.

La caída de Carranza se produjo después de que este apoyó la campaña presidencial del ingeniero Ignacio Bonillas en el año de 1920; ya que este no era propiamente de ascendencia militar, y ya que no era el caso del general Alvaro Obregón que además de militar y haber participado en la lucha armada de la Revolución, contaba con mucha popularidad.

### 2.3 LA CONSISTENCIA DEL PODER PRESIDENCIAL

De 1920-1924, Alvaro Obregón establece el primer gobierno estable desde la época de la dictadura de Porfirio Díaz. De hecho es Alvaro Obregón quien pone en marcha muchas de las iniciativas y postulados contenidos en la Constitución de 1917.

Su política y procedimientos en el ejercicio de la presidencia, sientan las bases, y señalan la norma para todos los presidentes que le sucedieron en el poder Ejecutivo.

Con Alvaro Obregón se continúa la tradición de que el Ejecutivo controle todas las fases del gobierno ensanchando, y fortaleciendo las facultades ejecutivas de la Presidencia de la República.

"El 1 de junio de 1919 el general Alvaro Obregón anuncia su candidatura a la Presidencia en un manifiesto dirigido al pueblo mexicano". (7)

En dicho manifiesto ataca el régimen de Carranza, acusándolo de violar la Constitución, así como de utilizar métodos ilegales para gobernar al país.

Carranza por su parte, molesto por los ataques de Obregón, lanza su propio candidato a la Presidencia de la República, Ignacio Bonillas ex embajador de México en los Estados Unidos de Norteamérica.

"En junio de 1919 Obregón ataca de nuevo a Carranza y lo acusa de utilizar a Bonillas como peleo; señalando además que Carranza se proponía dominar la campaña política con el ejército, violando así la Constitución". (8)

Obregón dijo en Mazatlán el 7 de noviembre de 1919, a los trabajadores "que desempeñarían un papel dominante en la campaña", y al mismo tiempo hizo un llamamiento tanto al capital como al trabajo para que laboraran juntos en su campaña política.

Grupos de trabajadores mexicanos que apoyaban a Obregón respondieron favorablemente. Bajo la dirección de Luis N. Mérones y la CRDM, se crea el Partido Laborista para apoyar la campaña presidencial de Alvaro Obregón.

Dos meses después de su postulación como candidato a la Presidencia, Obregón firma un pacto secreto con la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM).

Dicho pacto consistía en que a cambio del apoyo a su candidatura, Obregón se comprometía a promover los derechos de los asalariados y al mismo tiempo crear un Ministerio o Secretaría del Trabajo.

Para alcanzar todas estas propuestas, Obregón recurre a la "conciliación de clases", a fin de estimular la creación tanto de la riqueza pública como la privada.

Para ello, tiene que dar garantías y facilidades al capital, esto dentro del proyecto de reconciliar tanto al capital como al trabajo.

Después de su toma de posesión, Obregón convoca al Congreso en una sesión especial el día 7 de febrero de 1921, en su discurso de apertura, y al expresar su plan de gobierno, señala la necesidad de considerar una legislación que pueda crear un sistema bancario moderno, así como de legislar el artículo 123, poner en práctica una política agraria que acelerara la restitución de la tierra; así como también la de solucionar los problemas ocasionados por la aplicación del art. 127 de la Constitución en lo relativo a los asuntos petroleros.

Uno de los problemas que primero debía solucionar el régimen de Obregón era el de la distribución agraria, ya que las demandas de los grupos agrarios, parecían requerir de una vasta transferencia de propiedades, tal como lo prometía la Constitución de 1917.

El 23 de junio de 1920 se promulga una ley provisional que permite al Gobierno distribuir tierras a los pueblos, es conocida como la Ley de Tierras Ociosas.

Poco después de ocupar la Presidencia, Obregón promulga la Ley de Ejidos.

La Ley de Ejidos es abolida por decreto del 10 de diciembre de

1921, en dicha disposición se facultaba a Obregón para hacer dotaciones provisionales de tierra a los pueblos por medio de las comisiones agrarias locales.

En una de esas facultades que le concedió la ley del 10 de diciembre de 1921, Obregón expide su tercera Ley de Reforma Agraria.

El reglamento agrario del 10 de abril de 1922 es el más constructivo hasta esa fecha y marca el principio real de la resolución de los problemas agrarios fundamentales.

Durante los cuatro años de su gobierno, Obregón distribuye más de un millón de hectáreas esto es, ocho acres más que Carranza.

"Así entre 1921 y 1924 el número de pueblos que recibieron tierras fue más de tres veces mayor que durante el gobierno de Carranza. Las dotaciones de tierras mostraron una tendencia ascendente después de la aprobación del Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922". (9)

La idea de Obregón para verla cuestión agraria, se resume en la pequeña propiedad, pero esto no se puede llevarse a cabo con la indiscriminada destrucción del latifundio; sino que debía hacerse dentro del modelo de conciliación, que define las características de la etapa de desarrollo capitalista postrevolucionaria.

"La ley agraria tiene por objeto solucionar en lo posible, el ya viejo aunque siempre importante problema de tierras. En el programa revolucionario figura en primer término la distribución equitativa de la tierra entre la clase proletaria, y el Ejecutivo debe velar porque esa promesa no quede en la esfera de los sueños prácticos, sin que por

eso se pretenda trastornar todo el regimen agrario que impera, ni atacar en su base los fundamentos mismos de la vida agricola del pais". (10)

Además se crearon y descentralizaron algunos organos de la Secretaria de Agricultura y Fomento, ya que su objetivo principal era el de cubrir otros aspectos de la reforma agraria.

Para tal efecto se crea la Direccion de Irrigacion el 1 de marzo de 1921.

En junio de 1923 se crea por decreto presidencial, la Direccion de Cooperacion Agricola, con el objeto de constituir a los trabajadores del campo en agricultores autonomos y promover de esta forma el cooperativismo agricola.

Se desconcentra el Departamento de Aguas de las Secretaria de Agricultura y Fomento. Asi mismo dentro de la Direccion de Pesca en julio de 1923 se reglamenta la pesca maritima y fluvial. Tambien se inaugura, en mayo de 1924, la Escuela de Agricultura de Chapingo.

En 1921 Obregon intenta poner en vigor algunas de las estipulaciones contenidas en el articulo 123 de la Constitucion, referidas a la participacion de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Este ordenamiento legal estipulaba que los patrones debian entregar a un fondo de seguro social el 2% del total de sus nominas de salarios.

"La administración pública durante el periodo de 1920-1924 del gobierno obregonista, se procede a sentar las bases para la institucionalización de las reformas tanto económicas como sociales, y a fortalecer el aparato administrativo que lo llevaría a cabo". (11)

Siendo la política presupuestal parte importante de la acción política de Obregón, se puede observar que las medidas que se llevaron a cabo para tal efecto, permitieron una recuperación económica. En esta tarea desempeña un papel clave la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A fines de agosto de 1924, se expide una nueva ley de Hacienda del D.F. De la misma manera se plantea la necesidad de reestructurar el régimen impositivo.

Dentro de esta reorganización del aparato administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adquiere mayor relevancia, ya que a esta dependencia del ejecutivo debe enviar todos los presupuestos de todas las demás dependencias gubernamentales antes de ser enviadas al Congreso.

"En atención a que por diversas razones del H. Congreso de la Unión clausuró su último periodo ordinario de sesiones sin haber aprobado la ley de ingresos correspondiente al año fiscal en curso, el Ejecutivo, en cumplimiento de la ley de ingresos expedida para el ejercicio de 1920, dispuso que ésta continuase en vigor". (12)

Al considerar que la restauración económica del país estaba condicionada por el óptimo funcionamiento del sistema bancario, el régimen de Obregón resuelve abordar el problema con una reorganización del régimen bancario. A este fin correspondía un proyecto de ley sobre instituciones de crédito.

Obregón hereda un problema financiero sumamente grave; el caos financiero alcanza su mayor intensidad en el régimen de Carranza; para tal efecto se plantea la necesidad de una reforma fiscal.

"El Ejecutivo se ha preocupado hondamente por facilitar el establecimiento de una legislación hacendaria mas adecuada a nuestras condiciones, mas conforme con los fines del Estado moderno y que conduzca a lograr el completo equilibrio de los integrantes fiscales de la federación". (13)

Parte importante de la reorganización administrativa de Obregón, lo es sin duda, el Departamento de la Contraloría en 1921; ya que esta reforma establece por un lado los procesos administrativos que distinguen las actividades de fiscalización, glosa y pago.

Las labores de esta dependencia tienen por objeto evitar gastos no justificados, lo mismo que la constante vigilancia en las oficinas recaudadoras y pagadoras.

Se logra modificar el sistema de glosa por medio de una racional división del trabajo, y con el sistema nuevamente establecido hace imposible el evento de que un glosador pudiera ponerse de acuerdo con el cuentadante responsable, a fin de ocultar sus malos manejos.

"El establecimiento de auditorías regionales tiende a descentralizar la glosa, procurando así la rapidez en las operaciones de contabilidad, y a la vez la facilidad para comunicar las responsabilidades". (14)

De alguna manera, todas estas disposiciones administrativas, llevarían a Alvaro Obregón a realizar gastos de tipo social en beneficio del país, y así se constata que para el sector educativo tuvo prioridad, ya que se crea la Secretaría de Educación Pública. Así tenemos que el 5 de septiembre de 1921 el Presidente Alvaro Obregón crea la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Educación Pública desempeña sus labores por medio de las siguientes Unidades Administrativas: Dirección General de Educación Primaria Normal, Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, Comisión para la elaboración de libros de texto para la enseñanza industrial y comercial, Código Universitario, Reglamento de la Universidad, Escuela de Verano, Departamento de Bellas Artes, Directorio de establecimientos educativos, Ejército Infantil, Bolsa de trabajo, Escuela de Salubridad y Capacitación a Servidores Públicos.

Alvaro Obregón hizo designar con acierto a José Vasconcelos como titular de la Secretaría de Educación Pública.

José Vasconcelos había sido revolucionario, y cuando ingresa al gabinete de Obregón, ocupaba la Rectoría de la Universidad Nacional de México.

La creación de la Secretaría de Educación Pública, tuvo como precedente las reformas del 8 de julio de 1921, en los artículos 14 y

73 en la fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley sobre educación ya había sido concebida por José Vasconcelos.

"La nueva ley educativa en síntesis estipulaba lo siguiente:

1) " En adelante la educación primaria sería libre y obligatoria para todos los niños hasta los 15 años de edad.

2) " En la medida en que lo permitiera la Hacienda Pública, el gobierno tendría la obligación de alimentar, vestir y educar a los niños huérfanos, desamparados o dependientes de padres que no puedan trabajar.

3) " La Secretaría de Educación se encargaría de controlar la Universidad Nacional, las escuelas primarias, secundarias y normales; las escuelas comerciales o industriales, las escuelas para indígenas, las bibliotecas, las bellas artes, el museo nacional y el conservatorio de música.

4) " La Secretaría de Educación utilizaría la mayor parte de su presupuesto en las escuelas rurales y en los cursos de las escuelas industriales, comerciales, normales, preparatorias y de otras especialidades.

5) " El Ejecutivo establecería oficinas de educación en todos los estados de la República Mexicana, controladas por la Secretaría de Educación Pública". (15)

Obregon da especial importancia a la politica exterior, razon por la cual el regimen se apresta a buscar en el exterior el reconocimiento a sus gobierno ante otros Estados.

Varias son las causas de este alejamiento por parte de Mexico del resto de los paises del mundo, una de ellas es por la actitud poco simpatizante de Carranza hacia los aliados de la Primera Guerra Mundial.

Alvaro Obregon se halló ante la hostilidad internacional, y tiene que luchar para que su gobierno sea reconocido por el resto de la naciones.

No fué tarea fácil poder demostrar la estabilidad y la solvencia del régimen obregonista.

Uno de los principales obstaculos que tuvo, a fin de lograr que su gobierno fuera reconocido, son las dificultades con las Compañias Petroleras, tanto norteamericanas como inglesas, en lo relativo al art. 27 constitucional, así como a sus clausulas en apariencia confiscatorias.

De esta manera la primera y la mas importante tarea de Obregon se centra en conseguir que su gobierno sea reconocido primordialmente por los Estados Unidos de Norteamerica.

Fero el principal obstáculo para el "arreglo amistoso" seguia siendo el art. 27 de la Constitución, ya que las compañías norteamericanas temian que las clausulas que contenian dicho articulo tuvierán un efecto retroactivo.

ante esta situación de conflicto internacional, Alvaro Obregón hace saber que reglamentará el art. 27 y, que no derogará dicho artículo.

Esto lleva a considerar la necesidad de reestructurar la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de lograr con este objetivo, un mejor desarrollo de la política internacional del gobierno obregonista.

"La aplicación rigurosa de una nueva ley orgánica del cuerpo diplomático y su reglamento, que prescribe la relación del personal relativo mediante pruebas concluyentes de competencia". (15)

La ley orgánica del Servicio Consular iniciada por el Ejecutivo, es aprobada el 17 de septiembre de 1923.

Sus innovaciones fueron la selección y promoción del personal diplomático y la diferencia entre funcionarios técnicos o de carrera, y políticos. Mediante esta ley se promueven los concursos por mérito, para seleccionar al personal diplomático.

Se promulgó también la ley orgánica del Cuerpo Consular Mexicano, con el fin de seleccionar mejor al personal diplomático, y el 10 de abril de 1924, se reglamentó dicha ley.

Los Estados Unidos reconocen al gobierno de Obregón el 31 de agosto de 1923, poco después de que se firmaron los convenios sobre reclamaciones, uno de carácter general, el 8 de septiembre de 1923 y el otro especial el 10 de septiembre de 1923.

Obregón integra su gabinete y entre sus principales colaboradores

a antiguos revolucionarios, y como resultado de esto, tiene que incluir a una gran cantidad de militares que surgen en la Revolución de 1910; su colaborador mas cercano es el general Plutarco Elias Calles, como Secretario de Gobernación, el general Antonio Villareal fue Secretario de Agricultura, el general Benjamin Hill en la Secretaría de Guerra y Marina, Adolfo de la Huerta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Rafael Zubaran en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Obregón da atención especial a la reorganización del ejército y promete hacer un recorte de los gastos militares en el año de 1923. Procede a la disminución de sus elementos, para alcanzar este objetivo, crea la Comisión Revisora de Hojas de Servicio del ejército y la expedición del reglamento de la misma el 29 de abril de 1921.

Así, Obregón informa haber reducido los efectivos del ejército en 1921, 1922, y 1923.

"Los tres puestos mas importantes en el gobierno, desde que entra en vigor la Constitución de 1917, han sido las Secretarías de Guerra, Hacienda y Gobernación. La importancia de las dos últimas se estableció claramente en el gobierno de Obregón, pero la de Guerra siempre fue la mas fuerte, el ejército no deja de ser el factor dominante en las actividades gubernamentales". (17)

La Secretaría de Hacienda se convierte en un poder real bajo el régimen de Obregón.

Todos los presupuestos de las dependencias del Ejecutivo debían enviarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, antes que al Congreso.

La forma en que Obregón utilizó las facultades extraordinarias en los asuntos hacendarios y financieros, es un claro ejemplo de cómo logró dominar el Poder Ejecutivo al poder Legislativo.

Obregón en uso de estas atribuciones y conforme a lo estipulado en el art. 27 de la Constitución, actúa en asuntos agrarios; de esta manera el Ejecutivo puede ejercer gran autoridad en esta materia, ya que puede decidir quienes debían ser indemnizados por las expropiaciones.

En la Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo y en el año de 1921, se lleva a cabo una modificación importante al reorganizarse el Departamento del Petróleo; dicha reorganización se debe principalmente al crecimiento de la industria petrolera en nuestro país.

El Departamento de Minas que también pertenecía a esta Secretaría, se desconcentra para prestar mejor sus servicios. Esta dependencia establece un sistema de consulta abierta al público; elabora un directorio industrial y apoya y fomenta la creación de Cámaras de Comercio.

Otra de las modificaciones importantes en el régimen obregonista es la transformación del Departamento de Estadística Nacional, como departamento autónomo el 8 de enero de 1923.

"La Dirección General de Estadísticas se erigió en Departamento de Estado el 8 de enero del corriente año, empezando a funcionar con este

caracter hasta el 21 de marzo que se nombró su personal". (16)

El Departamento de Estadística Nacional antigua Dirección, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, tiene a su cargo, la compilación y publicación periódica de todos los datos concernientes a su área, así como la elaboración de los censos agrícolas industriales, los novientos migratorios, así como la composición de la fuerza de trabajo (obreros).

Otra de las facetas del regimen de Obregón consistió en el restablecimiento del sistema financiero, para tal efecto se procede a sentar las bases de una política económica fuerte y solida.

La reconstrucción económica del país se inicia en 1921, y se manifiesta con una serie de decretos y reglamentos sobre asuntos financieros, con el objeto de estabilizar la situación monetaria de México.

Para reorganizar el sistema bancario y de este modo construir un adecuado sistema monetario, el gobierno de Obregón propone ante el Congreso el 21 de febrero, una ley para resolver el problema de los bancos de emisión.

El 25 de febrero se promulga un decreto que reglamenta la liquidación y devolución de los bancos incautados.

El 2 de febrero de 1924 se celebra la primera Convención Nacional Bancaria y se establece la Comisión Permanente de la misma, a fin de estudiar la legislación referente a las instituciones de crédito, banco hipotecarios y refaccionarios.

"La Primera Convención Bancaria Nacional: El desajuste entre la legislación bancaria y las circunstancias reales en que han venido operando las instituciones de crédito, han originado constantes conflictos entre la Secretaría de Hacienda y dichas instituciones y el menoscabo consiguiente en la vida comercial e industrial de la República. Este Ejecutivo no quiso iniciar su obra reformadora sobre instituciones de crédito, sin oír antes las opiniones de los especialistas y de los banqueros mismos". (19)

Alvaro Obregón no solo es el principal caudillo militar de la Revolución; sino que llega a ser jefe del Estado Mexicano. Su pensamiento político se diferencia del de Carranza, y aun del de Madero, ya que él no es ni visionario ni tampoco el constructor de sistemas políticos. Para él, el principal objetivo como estadista, es el de mantenerse en el poder; y para ello se dedica a la tarea principal de hacer realidad su modelo económico, político y administrativo para alcanzar las metas políticas que se propuso en términos de centralizar el poder, gobernar la sociedad y distribuir con la tutela estatal, los beneficios de la justicia social en favor de los obreros, campesinos y clases medias.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) BONNIN, C.J.B. Principios de la Administración Pública, Revista de la Administración Pública, edición especial, INAF, México, 1982, p. 93.
- (2) GARCIA CARDENAS, Luis Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México. Revista INAF, México, 1983, p. 280.
- (3) CORDOVA, Arnaldo La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen. Ed. Era, México, 1974, p. 241.
- (4) GARCIA CARDENAS, Luis op. cit. p. 284.
- (5) GOOSDFEED, Stephen El Papel del Ejecutivo en México. Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal. (Autores extranjeros). México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p.42.
- (6) Ibid p. 43.
- (7) Ibid p. 49.
- (8) Ibid p. 49.
- (9) Ibid p. 53.
- (10) México a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia. México, 1976, Vol V p.9.
- (11) GARCIA CARDENAS, Luis op.cit. p. 293.
- (12) México a través de los Informes Presidenciales op. cit. p. 11.

(13) Ibid p. 13.

(14) Ibid p. 22.

(15) GOODSPEED, Stephen op.cit. p. 52.

(16) México a través de los Informes Presidenciales op. cit. p.50.

(17) GOODSPEED, Stephen op. cit. p. 63.

(18) México a través de los informes presidenciales op. cit. p. 59.

(19) Ibid p. 65.

### III LA ACCION POLITICA DEL REGIMEN DE PLUTARCO ELIAS CALLES

#### 3.1 EJERCICIO DEL PODER I

Se puede afirmar que la capacidad política-administrativa del régimen presidencial mexicano se establece y determina claramente en la Constitución Política de 1917.

Dicha Constitución plantea un importante avance sobre la ideología liberal; así mismo establece un nuevo tipo de garantías antes desconocidas en las anteriores Constituciones, llamadas garantías sociales.

Esta filosofía del régimen presidencial mexicano logra desarrollar y experimentar una nueva serie de actividades que el Estado Mexicano, tendrá que desarrollar a corto y mediano plazos.

De esta manera tenemos que el artículo 27 Constitucional que establece la propiedad originaria de la Nación. Sobre las aguas, tierras, yacimientos, archipiélagos, fondos marinos.

Es, pues, en este sentido, que el Estado tiene una amplia capacidad para actuar como eje rector de la economía nacional.

De esta manera el nuevo proyecto de Nación que se originó con la Revolución de 1910, abandonó el concepto tradicional de Estado-gendarme atribuyéndole características de Estado agente de cambio, o Estado intervencionista o, como lo denominan algunos tratadistas, Estado de servicio o de bienestar. Una de las características de esta nueva concepción es el estilo presidencialista de gobierno, en el cual

el Presidente de la República cuenta con amplias facultades de ejecución y reglamentación, lo que explica las variadas estrategias que ha podido adoptar el gobierno en los distintos periodos postrevolucionarios". (1)

Para el despacho de los asuntos de orden administrativo, el Ejecutivo Federal se apoyaba en Secretarías y Departamentos administrativos. El Ejecutivo ha recurrido, según las necesidades del momento, a la creación de organismos descentralizados, así como a las empresas de participación estatal, sobre todo en el siglo XI, a partir de 1934.

Visto de este modo, el Estado mexicano tiene una amplia capacidad política que le permite producir, fomentar y distribuir la riqueza de la Nación.

El principal agente que interviene en el desarrollo económico y social, es el Estado, sobre todo a partir de la promulgación de la Constitución de 1917.

El ejercicio real que conlleva toda esta capacidad ha estado sujeta tanto a factores económicos como a factores políticos, que han determinado el contexto de la Administración Pública mexicana durante los últimos sesenta años posteriores a la proclamación de la Constitución de 1917.

"Se puede advertir que el crecimiento del sector central (Secretarías y Departamentos) se presenta en una progresión aritmética, fundamentalmente como resultado de la bipartición o subdivisión de funciones, como consecuencia del aumento y complejidad

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

creciente de las atribuciones correspondientes al logro de los objetivos nacionales emanados de la Revolución de 1910". (2)

"Ya se ha señalado que el Gobierno Federal no solo cumple con sus atribuciones a través de sus órganos centrales, principalmente a partir de 1925 ha recurrido también a la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Banco de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.) sobre todo para el cumplimiento de sus atribuciones de promotor del desarrollo y garante de la justicia social". (3)

Entre 1921 y 1930 es una etapa que se caracteriza por tratar de enfrentar elementos de descontento de los diversos grupos revolucionarios, la respuesta del régimen se orientó fundamentalmente hacia la pacificación del país, teniendo como objetivo la estabilidad política y económica de la Nación.

"Durante esa época los esfuerzos de participación del país culminaron, en lo político, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que procuró la transferencia de la lucha de los intereses faccionales y regionales al seno del partido, buscando la creación de mecanismos para resolverlos, en un intento de sustituir las armas por la negociación, la disuasión y el compromiso basado en un interés nacional más amplio". (4)

En materia económica se necesitaba poner orden a fin de poder generar los recursos que el país necesitaba, para tal efecto el gobierno de Calles se da a la tarea política y administrativa, para crear aquellas instancias que fuerón necesarias para culminar esta obra administrativa.

"Con tales finalidades se subrayó la competencia del Estado en materia de política fiscal y monetaria, dando lugar a la creación de la comisión monetaria, y posteriormente a la del Banco de México, en 1928". (5)

De esta manera, mientras se creaba la infraestructura económica, el régimen de Calles se da a la tarea de incrementar la red caminera del País, y por otro lado construir la infraestructura hidráulica de la Nación.

"Con esta intención se instituyeron la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, así las Juntas Federales de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos. Se aprobó, durante ese período, la primera Ley del Petróleo que vino a instrumentar aunque tímidamente, el derecho del Estado sobre recursos del subsuelo". (6)

Por lo que respecta al Sector de Salud Pública es preciso mencionar que se crea durante esta época el departamento administrativo correspondiente, o sea el de Salud.

Durante este periodo se crea la Dirección de Pensiones, en el año de 1925.

El general Plutarco Elías Calles, conocido "popularmente" como el hombre fuerte de México, encauzó política y administrativamente la causa de la Revolución, y gobernó al País, durante su mandato con facultades extraordinarias.

Los trabajadores organizados a través de la CROM disfrutaron entre 1924 y 1928 una posición tan favorable como nunca la habían tenido.

Posiblemente el conflicto religioso surgido en este periodo, entre el regimen de Calles y la Iglesia Catolica, puede decirse que fué el incidente politico de mayor resonancia del gobierno callista.

De hecho fue la primera vez que se tuvo que aplicar, aquellos articulos de la Constitucion relativos a la Iglesia.

Todo esto trajo como resultado que se ampliaron las facultades rectoras del Presidente, no solo en lo relativo al conflicto religioso, sino en otras ramas, tales como la agricultura, el trabajo, la economia, etc.

"El cinco de septiembre de 1923, Calles anunció que se proponia alcanzar la Presidencia de la República, en las elecciones del seis de julio de 1924. Acepte su candidatura a instancias de los partidos Laborista, del Proletariado Mexicano, de la Asociación Nacional Progresista, del Radical Mexicano, del Progreso Civico, del de la Reforma Popular y del Nacional Agrarista". (7)

Durante su campaña politica, Calles esboza su programa de gobierno para el cuatrienio 1924-1928.

1) "Estimular y ayudar por todos los medios la organización del pueblo mexicano, para que sus luchas no tengan solo puntos de vista politicos, sino propósitos definidos de mejoramiento social".

2) "Cumplir y hacer cumplir estrictamente el artículo 27 Constitucional y procurar la resolución del problema agrario, entendiéndolo como un problema integral en el que la parcela es solo uno de los factores indispensables para el éxito, organizando los

sistemas de crédito agrícola, de dotación de aguas y de organización cooperativa de los campesinos".

3) "Procurar la inmediata y justa legislación del artículo 123, de modo de conseguir que los trabajadores tengan toda la protección legal de que gozan en los países industriales más avanzados, para que representen en la vida social y política del País el papel que merecen como parte integrante y principalísima de la producción y la riqueza".

4) "Continuar el programa cultural y educativo de las masas y preferentemente de los indios de modo de hacer de todos los mexicanos unidades útiles en sí mismo, a sus familias y a la Patria, llevando sus espíritus la exacta comprensión de sus derechos y de sus deberes".

5) "Procurar el desarrollo de las clases medias y submedias, acercándolas al proletariado, con el que deben de compartir sus aspiraciones y sus luchas".

6) "Lograr por un amplio y bien meditado sistema de comunicaciones, el mejor conocimiento de todas las regiones del País, y el intercambio comercial de sus productos, como base moral y material para el desarrollo del espíritu nacionalista".

7) "Establecer un gobierno netamente nacional con exclusión de camarillas y sin espíritu sectario, guiándose en todos los casos por las ideas y los sentimientos del País, representados por las necesidades de las grandes mayorías y no por los intereses de los Partidos Políticos.

B) "Realizar el acercamiento de México con todos los países del mundo, a base de mutuo respeto, de equidad y de justicia, sin aceptar que los pueblos fuertes impongan su voluntad a los débiles en asuntos de política interna". (8)

Una vez transcurridas las elecciones, Calles triunfa y asume la Presidencia de la República el primero de diciembre de 1924.

Se interesa en los problemas financieros del País, ya que lo primero que hace es atender la reducción de la deuda pública.

Para tal efecto, las negociaciones se dieron reanudaron en el año de 1925. El Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto J. Pani señala que como resultado de la reorganización administrativa, efectuada durante el gobierno de Calles, es posible reanudar el pago de la deuda externa.

Pani señala también que el Banco Central iniciará sus operaciones el primero de septiembre de 1925, con el fin de facilitar el pago de la deuda pública.

A instancias de Calles, se perfecciona el impuesto sobre la renta, establecido durante el régimen de Obregón, para lograr tener una administración eficiente del mismo.

La reorganización administrativa, emprendida durante el régimen del general Plutarco Elías Calles, logra grandes avances en materia económica, sobre todo a causa de suprimir la Proveduría General. De esta manera, durante el gobierno de Calles, cada dependencia del Ejecutivo, debía presentar sus solicitudes a través de la Contaduría

General, órgano al cual fue encomendada la realización de dicha función.

"Al final del periodo regular del Congreso en 1925, Calles fue investido de facultades extraordinarias en materia de finanzas. Tales facultades las utilizó con amplitud en 1926, con el propósito de combatir la creciente disminución de los ingresos, debida principalmente al fuerte descenso de la producción del petróleo". (9)

Calles ordena una reforma total a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, buscando con ello, mayor eficiencia en el sector financiero del Estado.

"La reorganización logró la centralización de los servicios administrativos, el reagrupamiento y fusión de algunas oficinas, la modificación de antiguos departamentos o secciones, el ajuste del personal necesario y el adiestramiento al mismo". (10)

Durante el Gobierno de Calles, Luis L. León que era su secretario de Agricultura se avoca a la tarea de estudiar y en su caso resolver los problemas relacionados con los ejidos y con las tierras comunales.

A este respecto se creó una gran confusión en lo relativo al funcionamiento de los nuevos ejidos, ya que la mayoría de las tierras comunales, no se ajustaban a lo que señalaba la Comisión Nacional Agraria.

"León señala que de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, las tierras ejidales debían ser poseídas en común, en tanto que el Ejecutivo y el Congreso promulgaban una legislación concreta sobre su funcionamiento y distribución". (11)

Ante esta situación creada en materia de agricultura, Calles suprime los fraccionamientos de tierras no autorizadas, y emite la Ley del 19 de diciembre de 1925, la cual reglamenta la administración interna, así como la explotación de los ejidos.

Sin embargo a fin de aclarar y ampliar en materia de política agraria, Calles promulga dicha ley que simplificaba el procedimiento para la solicitud de tierras, y al mismo tiempo definía obligaciones y deberes de los funcionarios agrarios que intervenían en la dotación de tierras.

A pesar de todos aquellos proyectos que Calles mencionó a lo largo de su campaña a la presidencia, en lo relativo al campo sobresale la promulgación de la Ley del 10 de febrero de 1927, la cual crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola, mismo que depende de la Secretaría de Agricultura.

Este banco estaba facultado para hacer préstamos a los particulares, efectuar hipotecas, así como fomentar la creación de organismos que contribuirán al desarrollo del campo mexicano.

El banco creó un sistema de sociedades rurales para la obtención de crédito agrícola, los beneficiarios fueron organizados por el propio banco y reclutados entre los más pequeños agricultores, especialmente los que no tenían derecho a hipotecar sus tierras y, por

consiguiente no podian obtener credito de otra manera". (12)

Calles crea un sistema de bancos rurales con la Ley del 16 de marzo de 1926.

Para tal efecto, se concede a la Comision Nacional Agraria la facultad de crear y organizar dicha comision.

La Ley de Riegos del 7 de enero de 1926 creo la Comision Nacional de Irrigacion, dependiendo de la Secretaria de agricultura.

Siendo profesor en su natal Sonora Calles se interesa en los problemas de la educacion, siendo Presidente de la Republica, de esta manera se propone llevar los beneficios de la educacion a las zonas rurales del pais.

De esta forma se crean escuelas rurales para los adultos, en estas escuelas se impartian clases nocturnas, dandose preferencia a los temas agricolas.

Se crea un sistema de estudios secundarios, con el objeto de ligar a las primarias con la Universidad.

"Uno de los resultados positivos obtenidos por Calles en materia educativa, fue la creacion de cuatro escuelas agricolas federales dirigidas por la Secretaria de Agricultura". (13)

Durante su campaña electoral manifiesta su simpatia por la clase trabajadora, especialmente a los afiliados a la CROM, quienes le manifiestan su apoyo y solidaridad en su campaña a la Presidencia de la Republica.

Durante el periodo comprendido entre 1924 y 1928, los obreros organizados en la CRUM desempeñan un papel de suma importancia durante el régimen de Plutarco Elías Calles.

Fue tan importante la alianza Calles-CROM, que de esta surge en gran parte la fama de hombre fuerte del general Plutarco Elías Calles.

La CRUM, a cambio de ofrecer su apoyo y recibir los favores oficiales durante el régimen de Calles, se ve favorecida durante este periodo, apoya al gobierno de Calles incondicionalmente ya sea en el Congreso, o incluso mediante la creación de los famosos batallones de los trabajadores al servicio nacional.

"Una vez que la CRUM contó con el apoyo oficial para sus actos, orientó su lucha, no contra las empresas, sino contra los trabajadores no organizados y los sindicatos independientes". (14)

Visto de esta manera la CRUM juega un papel importante, ya que de esta manera Calles pudo mantener un férreo control de la clase trabajadora, tanto en el orden económico como en el orden político.

"A Calles se debe también un notable adelanto en materia de trabajo. Por el decreto del 17 de septiembre de 1917 se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con ramificaciones en todos los Estados. Esta Junta estaba integrada por representantes de los patrones, los trabajadores y el gobierno, y se le confirió la facultad de intervenir en los conflictos del trabajo que se produjerán en fábricas, ferrocarriles, plantas eléctricas, y en la Industria Minera". (15)

"El favor con que era vista la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) por parte de Calles esta fuera de toda duda, no solo porque en el gobierno varios de sus dirigentes ocuparon puestos de vital importancia, destacando el caso de Monrón, que fungió como secretario de Industria, Comercio y Trabajo, o por la gran libertad y la virtual importancia con que actuaban los laboristas en las pugnas políticas, sino también porque los afiliados de aquella organización, de hecho constituyeron el único grupo de trabajadores beneficiados por la política laboral del gobierno en lo concerniente a aumentos de salarios, mejores condiciones de trabajo, sostenimiento financiero, inspección laboral regular y favorable" (16).

### 3.2 EL EJERCICIO DEL PODER II

"En 1926 la CROM contaba con dos millones de afiliados, frente a ella se hallaban la Confederación Ferrocarrilera, con 20 mil miembros, la Confederación General de Trabajadores, con mas de 5 mil miembros, una asociación comunista con 2 mil miembros y otra, católica con 20 mil miembros" (17).

"El laborismo decía Calles el 1 de septiembre de 1926, como principio adoptado por el Gobierno Nacional, como orientación de las masas trabajadoras y como sistema de organización económica, política y social ha entrado en México de lleno a una nueva fase de su evolución. A la pugna sistemática suceden la cooperación y el sentido exacto de las responsabilidades correspondientes a cada factor económico. El adelanto de la industria y las funciones actuales del Estado, imponen ciertos deberes y consignan determinados derechos al

trabajador y el capital" (18).

Los sindicatos como la CROM nunca dejaron de apoyar a Calles incluso cuando surge el conflicto religioso, los sindicatos de la CROM apoyan fiel y firmemente al régimen callista.

La Facultad que el art. 130 concede al Gobierno en materia de cultos resultó ser muy amplia durante el régimen de Calles, ya que durante el periodo callista, y aún antes de éste no se había legislado sobre esta materia.

Para 1925, tanto el Gobierno como la Iglesia tuvieron un primer altercado, ya que el Secretario de Gobernación hace pública su intención de poner en vigor las cláusulas del art.130 que prohibían a sacerdotes extranjeros la práctica de su ministerio en México. Por otro lado se avoca a la tarea de investigar que Iglesias contrabienan lo dispuesto en el art. 130.

"En el Estado de Tabasco, un decreto del mes de octubre de 1925, exigió a los sacerdotes de todas las religiones, como requisito indispensable para poder oficiar, que contrajeran matrimonio. Poco después fueron detenidos varios sacerdotes católicos por negarse a cumplir tal ordenamiento" (19).

El conflicto entre la Iglesia católica y el gobierno callista estalla oficialmente, cuando el Arzobispo de la ciudad de México hace públicas las protestas en torno a las cláusulas del artículo 130 de la Constitución.

"La protesta original apareció en El Universal del 27 de enero de 1926 y fue reproducido el 5 y el 6 de febrero. Calles y Tejeda

procedieron con rapidez; se giraron instrucciones al Procurador General de la República para que instuyera proceso por delito de traición al Arzobispo, al incitar al pueblo a desobedecer a la Constitución". (20)

Días después estos cargos fueron retirados, sin embargo decretos de los días 10, 11, y 12 de febrero de 1926 ordenaban la deportación de todos aquellos sacerdotes extranjeros, así como la clausura de todas aquellas escuelas de carácter religioso; sucediendo lo mismo en varios estados de la República.

"Una carta pastoral publicada en 25 de junio de 1926 aludió a los graves pasos dados por el gobierno; ordenó la suspensión de todos los servicios religiosos de la Iglesia Católica que exigieran la presencia de sacerdotes, la cual debía entrar en vigor el 31 de julio de 1926". (21)

Las iglesias no debían cerrarse, sino que debían permanecer bajo el control de los miembros de la Parroquia a la que pertenecieran.

El gobierno contestó ante esta medida de la Iglesia Católica, a través de la Secretaría de Gobernación, señalando que debía de inspeccionar a todas las iglesias, y aquellas que quedaran ociosas se destinarían a otros usos diferentes, buscando siempre el beneficio del interés colectivo.

Ante la prohibición que tenía el Clero mexicano en lo relativo a la educación, este, apeló al Congreso el 7 de septiembre de 1926, solicitando continuar con sus labores educativas. Ante este problema suscitado con el Clero, Calles envía al Congreso la aprobación de la Ley Reglamentaria del art. 130 Constitucional.

"El 10 de enero de este año se publicó en el Diario Oficial la ley reglamentaria del art.130 Constitucional, relativa al ejercicio de cultos religiosos. Esta ley, expedida por el H. Congreso a iniciativa del Ejecutivo, no hizo más que confirmar y reglamentar los preceptos contenidos en el art.130. Su publicación se ha hecho estrictamente por la Secretaría de Gobernación, y puede decirse que el conflicto religioso, ocasionado por la rebeldía del Clero, ha concluido prácticamente pues todas las leyes, circulares y disposiciones sobre el ramo, se han cumplido no obstante la inútil resistencia del Clero Católico, la que no ha traído consigo más que una patente demostración de que el pueblo mexicano, indiferente a la suspensión del culto, ha dado su fallo en este caso condenando la conducta de los rebeldes a las Instituciones de la República".(22)

El día 10 de octubre de 1926, Calles expide un decreto en el que limita a 90 el número de sacerdotes que podían ejercer en el Distrito Federal.

Solo podían ejercer, aquellos sacerdotes que tenían licencia del Congreso de la Unión o de los Estados. Por otra parte, la ley reglamentaria del art.130 Constitucional es aprobada por el Congreso de la Unión el 25 de noviembre de 1926, y en etapa se retomaban los decretos que el propio Calles emitió en meses anteriores.

Era tan rigurosa dicha ley, que no solo se limitaba a disminuir el poder de la iglesia, sino que buscaba ir más allá.

De esta manera, se proponía la destrucción absoluta de toda la estructura interna, así como de la jerarquía de la Iglesia Católica.

Indudablemente la Iglesia Católica actuaba en contra de la Constitución, pero no sólo sucede esto en el periodo calista, sino practicamente desde el año en que fue promulgada la Constitución de 1917, y sobretodo de manera particular en lo referente al problema educativo.

Así como también siempre se había manifestado, actuando y opinando en cuestiones de política interna; y no era la primera vez desde el año de 1917 en que fomentaba una política antigubernista ni así era la primera ocasión en la que se manifestaba el Clero mexicano, en contra de todas aquellas disposiciones constitucionales que hacen referencia a la relación entre el gobierno y el Clero mexicanos.

Por otra parte, resulta evidente que durante el conflicto entre la Iglesia Católica y el gobierno de Calles, los elementos laicos que de alguna manera participaron en esta contienda, perdieron toda perspectiva al ir en contra del régimen calista, así como en su intento de combatir por todos los medios a su alcance las restricciones impuestas por el régimen de Calles.

"La Liga Católica para la defensa de la libertad religiosa aconsejó un ridículo boicot económico con el fin de entorpecer la vida económica de la Nación". (20)

Cuando fracasó esta medida, la única opción que tienen los elementos laicos en contra del régimen es pasar a la rebelión armada, comunmente conocida como guerra de los cristeros.

Sin embargo, el alto Clero mexicano nunca aprobó esta medida ya que la consideraban extrema y por tanto, les negase todo el apoyo tanto económico como político.

Por otra parte, la política de Calles se orienta en lo referente a la lucha entre la Iglesia y el Gobierno no solo a combatir al Clero mismo, sino incluso lograr su exterminio o sus eliminación.

La campaña del Gobierno era abiertamente anticlerical, fomentando incluso la propagación antirreligiosa de su aliado inseparable la CROM.

"Los debates públicos de agosto de 1926 entre el Gobierno, los líderes laboristas adictos a él y algunos destacados civiles católicos, son prueba irrecusable de los ataques permitidos deliberadamente no solo contra la Iglesia Católica, sino contra la religión en general".  
(24)

Por lo que se refiere a las relaciones exteriores durante el régimen de Calles, se puede precisar su acentrado "nacionalismo" ya que su interés fué siempre defender y fortalecer la soberanía de la nación.

"Las relaciones mexicano-norteamericanas habin sido cordiales después del reconocimiento de Oregon por parte de los Estados Unidos; pero se tornaron tirante a finales de 1925; ya que Calles habia manifestado el proposito de enajenar el art.27 de la Constitución, relativo a la propiedad de la tierra y del petróleo".  
(25)

Omnipotencia todo esto que le Secretario de Estado de los Estados Unidos, rompiera la armonía entre ambas naciones, si declarara que tenía pruebas suficientes para demostrar que se estaban gestando movimientos revolucionarios en territorio mexicano.

Calles responde de la siguiente manera: anuncia su intención definitiva de reglamentar el art. 27 de la Constitución. Para tal efecto, envía al Congreso de la Unión dos iniciativas de ley a fin de poner en vigor las cláusulas del art. 27, en lo que se refiere a la posesión de tierras y petróleo por extranjeros, aprobándose tales proyectos hacia finales del año de 1925.

La ley sobre el petróleo es reglamentada, entrando en vigor el 1 de enero de 1927.

Durante su gobierno Calles, amplía extraordinariamente las facultades presidenciales mediante disposiciones legales, tanto directas como indirectas que consolidaron y aumentaron las prerrogativas jurisdiccionales.

En su aspecto legislativo el periodo presidencial fué ampliado de cuatro a seis años, y además se introdujo la modalidad de la postula reelección.

Las facultades presidenciales se extendieron al campo Judicial mediante la reforma del art. 95 de la Constitución.

La ley reglamentaria del art. 123 de la Constitución y la correspondiente reforma del código penal invistieron al Ejecutivo de facultades absolutas en materia religiosa.

Con toda esta obra política y administrativa, Calles consolida e incrementa las facultades extraordinarias adoptadas durante los regimenes de los presidentes Carranza y Obregón; que no es sino una herencia directa tanto de la presidencia de Juárez, así como de la dictadura de Porfirio Díaz.

El instrumento mas importante para el control de los grupos politicos tanto regionales, así como los de facciones disidentes, en la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado a instancias de Calles, en 1929 poco despues de la muerte de Obregón.

Para la formación del PNR se anuncia que seria en un principio una confederación de partidos estatales pero en la realidad resultó ser un partido centralizado, ya que las carreras politicas de sus miembros se institucionalizarón dentro del partido, y de esta manera, su base organizativa se transforma, dando paso a la membresia individual, reduciendo de esta manera la influencia original de los grupos politicos tanto regionales como locales, para ir de esta forma eliminando a los partidos politicos mas pequenos que conformaban la federación.

Desde su creación, la dependencia del partido respecto al Estado se establece a traves de un novedoso sistema que consistia en financiar al partido con presupuesto federal y contando con el apoyo de los diferentes sindicatos del país.

El objetivo ostensible del partido recién creado por Calles, era institucionalizar la transferencia pacifica del poder político. De esta forma centraliza el poder, y así tiene Calles un instrumento más de control para ejercer su influencia.

En 1929, al mismo tiempo que se crea el PNR, Calles logra lo que ningún otro presidente de la etapa postrevolucionaria, desde la época de Carranza había logrado, esto es imponer a un candidato no militar a la Presidencia de la República.

Un régimen institucional como el de México de la postrevolución alude necesariamente a las instituciones históricas de la Nación y a las relaciones de poder que existen y que se dan en el seno de la sociedad civil, ya que de esta se daran las distintas formas de dominación y de participación entre sociedad civil y régimen político.

En todo régimen consolidado, existe esta Institución cuya función principal es la ordenar y dar coherencia al orden político institucional.

Tales instituciones son expresión del orden social y político. De estas instituciones, es sin duda, la Presidencia mexicana, ya que logró equilibrar por un lado el papel del dirigente político de la Institución y el de la estructura orgánica que lo delimita.

"Le sustenta un partido de Estado integrado por una alianza nacional, diversa y plural, caso único de fundamento democrático y popular". (2)

Es por esto que es importante al estudio y la reflexión del régimen político, ver el impacto que ha tenido en la vida económica, social, así como en la convivencia democrática.

Su fuerza radica en que logra unir a la sociedad y al Estado; logra equilibrar la fuerza regulando el predominio de esta en beneficio de la sociedad en su conjunto.

El orden legal sienta las bases de las buenas instituciones. Desde el punto de vista del régimen presidencial, Calles construyó un régimen fuerte e institucional.

"Curiosa paradoja de la Revolución: el Estado organizó a la sociedad y la sociedad organizó los negocios públicos; transposición de valores y responsabilidades que hizo de gobernantes empresarios y de empresarios fiduciarios de los gobernantes". (27)

La Institución Presidencial, desde 1929 ha conseguido mantener la paz pública, ha garantizado derechos, ha dado lugar a un desarrollo económico y social desconocido o nunca cristalizado en la etapa anterior a la Revolución.

El instrumento más importante para el control de los grupos regionales, así como las camarillas o facciones disidentes, fué el PNR, formado como ya se dijo a instancias del Presidente Calles, a principios de 1929.

El propósito ostensible del partido, es el de institucionalizar la transferencia pacífica del poder político, convirtiéndose en un instrumento de control político, ejercido y diseñado por el propio Calles.

De alguna manera Calles concentrar para sí el poder político. Vista pues de esta manera, esto va a significar un cambio radical en la manera de tratar los problemas nacionales, los cuales desde ahora

en adelante se encadearan solo por las vías institucionales, para de esta forma lograr desarrollar y consolidar un nuevo y más eficaz sistema político y social.

De esta manera, las reformas sociales forman parte de la línea de gobierno del nuevo Estado mexicano.

"La novedad que introduce Calles es ligar la expectativa de las reformas sociales a la expectativa de las reformas a la institucionalización del país, de manera que no se viera ya en las reformas una simple promesa del gobernante, sino una promesa del sistema como tal, es decir, algo que debía venir como resultado necesario de la modernización de las instituciones". (18)

Para lograr estos propósitos, se requiere primero concentrar el poder como una acción unificada de la clase política, institucionalizada con la creación del Partido Nacional Revolucionario.

"El Estado acrecentaría su poderío a través de la creación de nuevas instituciones que agruparían y organizarán a los grupos sociales, proporcionando así los marcos adecuados para el desarrollo de su intereses, la seguridad del sistema, requiera que de alguna manera se satisficieran las demandas de las masas y se diera principio a la tarea de integrarlas al control del Estado y no al control de un político devenido a jefe de Estado". (19)

Para llevar a cabo este propósito y consolidarlo, Calles sienta las bases para la institucionalización de las reformas sociales, a fin de favorecer la cada vez más fuerte y necesaria participación del Estado en la vida económica de la Nación.

Esta nueva concepción que del Estado tenía el régimen de Calles devenía de un Estado fuerte promotor de la riqueza, consecuencia de la herencia histórica del desarrollo del Estado mexicano de finales del siglo XIX.

A fines de los años veinte los resultados de la paz relativa creada por los gobiernos bonapartista se hacían hecho sentir, la economía estaba recuperada y ahora crecía lenta pero consistentemente. La Comisión Nacional de Irrigación, creada en 1925, construyó presas y sistemas de irrigación.

Pero aún más notable fue el éxito con el que la industria se había desarrollado. El control político y militar ejercido por los líderes bonapartistas a treves de todo el país, y el enorme interés que habían desarrollado pareciera asegurar que el poder bonapartista se desprendería gradualmente de su posición arbitral entre la burguesía y las clases populares, para convertirse en un instrumento directo de dominación burguesa, a cuya clase los líderes bonapartistas se estaban integrando". (30)

Con el régimen del presidente Calles se acentúa la fortaleza del Estado frente a la sociedad ya que en este periodo se logra estimular la vida económica y social de la Nación, ya que se logra crear de alguna manera las condiciones de reproducción del modo de producción capitalista.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) CARRILLO CASTRO, Alejandro La reforma administrativa en México. INAP, México, 1973, p.76.
- (2) Ibid p.78.
- (3) Ibid p.78.
- (4) Ibid p.81.
- (5) Ibid p.81.
- (6) Ibid p.81.
- (7) GOODSPEED SPENCER, Stephen El papel del ejecutivo en México. En aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros). Secretaria de la Presidencia. México, 1976, p.69.
- (8) Ibid p.70.
- (9) Ibid p.72.
- (10) Ibid p.72.
- (11) Ibid pp.72-72.
- (12) Ibid p.73.
- (13) Ibid p.75.
- (14) Ibid p.75.
- (15) Ibid p.76.

- (16) CORDOVA, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen. Ed. ERA. México, 1974 pp.323-324.
- (17) Ibid p.324.
- (18) Ibid p.327.
- (19) GOODSPEED SPENCER, Stephen, Op. Cit. p.78.
- (20) Ibid p.78.
- (21) Ibid pp.78-79.
- (22) Ibid p.79.
- (23) Ibid p.80.
- (24) Ibid p.80.
- (25) Ibid pp.80-81.
- (26) VILLA AGUILERA, Manuel. El poder de las Instituciones y los espacios de la democracia. Ed. Coordinación de Humanidades-Miguel Ángel Porrúa. México, 1987, p.15.
- (27) Ibid p. 30.
- (28) CORDOVA, Arnaldo. Op. Cit. p. 347.
- (29) GARCIA CARDENAS, Luis. Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal. Revista INAP. México, 1983, p.300.
- (30) SEVILLA, Carlos. El bonapartismo en México. Revista INAP. México, 1992, pp.191-192.

## IV LA ACCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### 4.1 Su Capacidad Constructora

El Estado mexicano acrecienta su poder a través de la creación de instituciones, cuya función es de agrupar y organizar a los diferentes grupos sociales que componen la sociedad civil.

El Estado que le toca dirigir a Calles es un Estado interventor y promotor de la riqueza, que propicia de esta forma, el desarrollo capitalista del México moderno.

Calles amplía las facultades presidenciales, mediante disposiciones legales tanto directas como ordinarias, que consolidaron y aumentaron las prerrogativas establecidas por Obregón.

La fase constructiva del régimen de Plutarco Elías Calles se centra principalmente en los dos primeros años de su gobierno (1924-1926).

La gran novedad que introduce el régimen callista es la acelerada intervención del Estado en la vida económica del país que como ya se había indicado, se inicia en los regímenes del siglo pasado.

Lo que Calles hace, es ampliar la intervención del Estado en la sociedad, por necesidades que esta misma tiene.

Lo que sucede es que Calles le da a la intervención estatal un sentido social y tutelar en los marcos del capitalismo.

Durante el régimen callista, el Estado es el representante del

interés público, ya que es dotado de atribuciones económicas muy amplias, a fin de responder a la magna tarea de desarrollar, ampliar y consolidar a la sociedad civil. Todo esto se pudo plasmar en los artículos 27, 28, 70, 89 y 123 de la Constitución de 1917.

A falta de una clase burguesa que no está completamente consolidada y desarrollada en la época de Calles que pudiera impulsar al país al tan anhelado progreso material, el Estado tiene que asumir la responsabilidad de crear la estructura económica que le permita alcanzar el desarrollo. Así pues, el régimen callista se da a la tarea de crear bancos, construir presas, caminos, escuelas, a expedir una gama de leyes y decretos así como a crear las instituciones necesarias, para de esta forma establecer una relación directa entre el gobierno y la sociedad civil.

La organización administrativa del Estado en la época de Plutarco Elías Calles, desarrolla un papel fundamental e importante en la formación, el desarrollo y la consolidación del Estado interventor y promotor de la riqueza, así como de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

"El Estado acrecentaría su poderío a través de la creación de nuevas Instituciones que agruparían y organizarían a los grupos sociales, propiciando así los marcos adecuados para el desarrollo de sus intereses. La seguridad del sistema requería que de alguna manera se satisficieran las demandas de las masas y se diera principio a la tarea de integrar el control del Estado y no el control de un político devenido a jefe de Estado". (1)

El signo de Calles es la reconstrucción del país. Los campos que atiende son la estructura económica, la convivencia política y social, así como la vida institucional.

La obra administrativa se amplía se ordena de la manera siguiente:

Organismos administrativos creados durante el gobierno de Plutarco Elías Calles.

#### Comisión Nacional Bancaria

De acuerdo con el decreto del 24 de diciembre de 1924, se instituye la Comisión Nacional Bancaria integrada por cinco miembros, de los cuales tres representan los intereses agrícolas, comerciales e industriales del país.

#### La Oficina Federal para la Defensa Agrícola

Con fundamento en la ley de plagas del 10 de diciembre de 1924 se crea la Oficina Federal para la Defensa Agrícola, dicho organismo se crea tomando en cuenta la necesidad de establecer un procedimiento de prevención y combate de toda clase de enfermedades y plagas que puedan afectar a la agricultura.

#### El Banco de México

En el Diario oficial del 31 de agosto de 1925, se establecen las características principales de la ley que instituye el Banco y son: Será organizado en forma de Sociedad Anónima, se denominará "Banco de México". su capital será de 100,000,000.00 (cien millones de pesos) oro, representado por acciones nominativas de cien pesos cada una y

divididas en dos series, la serie A que esta conouesta por el 15% del capital social y solo pueden ser suscritos por el gobierno federal y la serie B, que podra ser suscrita por el gobierno federal o por el publico.

El banco se ocupara esencialmente de emitir billetes y regular la circulacion monetaria en la Republica, los cambios sobre el exterior y la tasa de interes, descontar documentos de caracter genuinamente bancario y efectuar las operaciones bancarias que requiera el servicio de la Tesoreria, asi como todos aquellos que competen a los bancos de deposito y descuento.

La administracion del banco estara a cargo de un Consejo integrado por cinco representantes de la serie A y cuatro de la serie B, y es vigilada por dos comisarios.

La forma o modos de aportacion del capital social, asi como de la formacion del Consejo Directivo, conjuntamente con el derecho que la ley concede al Secretario de Hacienda de vetar ciertas resoluciones del Consejo, constituyen el control Constitucional del Gobierno sobre el banco.

"El exito de la reorganizacion administrativa y la rehabilitacion financiera ha sido tan asombrosa que al final del primer ano ya habiamos ahorrado 70 millones de pesos, con los cuales se establecio el Banco de Mexico" (1).

La creacion del Banco de Mexico, se da por un gobierno altamente centralizado, respecto a los importantes asuntos economicos, esto es para poder tener un control mediante el mantenimiento del credito bajo

la dirección central de un banco unido de emisión. Este control llega a varios sectores de la vida económica.

De acuerdo con lo relativo al artículo 23 de la Constitución, al Gobierno se reserva el monopolio para la acuñación de moneda y emisión de billetes.

El antecedente inmediato del Banco de México es la Comisión Monetaria, reorganizada mediante el decreto del 24 de diciembre de 1924, que la constituyó en sociedad Anónima y le asigna dos grandes funciones: las bancarías de depósito y descuento, y la que antes realizaba en conexión con el Gobierno Federal, como sucesora de la antigua Comisión de Cambios y Moneda.

A raíz de la creación de esta Comisión, se evidencia la necesidad y la factibilidad de crear una institución como el Banco de México.

Es bien conocido que el desenvolvimiento de la Banca Central depende en gran parte de la etapa de desarrollo económico que se haya alcanzado. Así tenemos que cuando esa etapa no es completa, es escasa la posibilidad de establecer un banco como los que existen en los países altamente desarrollados.

Los bancos centrales tienen en los países subdesarrollados como México, además de las funciones ordinarias de Banca Central, que complementan los servicios bancarios comunes y corrientes.

Así tenemos que establecido en 1925 el Banco de México, se da a la tarea de poner orden y enfrentar de esta manera la situación bancaria y monetaria del país.

De esta manera, Calles es el primero en poner en práctica lo establecido en los artículos 28 y 33 de la Constitución de 1917.

Una de las disposiciones más importante que contiene el acta constitutiva del banco, es la referente a proporcionar crédito a los particulares, esto quiere decir que en un principio el banco asumió funciones de la banca comercial.

De esta manera, durante un período que va de 1925 a 1932 dirige sus esfuerzos a la reconstrucción del sistema bancario nacional, para lo cual funciona como banco central de redescuento y emisión, al establecer 26 sucursales con las cuales trabaja a manera de banco comercial ordinario.

Así, el Banco de México pese a las dificultades de sus primeros años, presta un gran servicio a la Nación, ya que es el organismo puente entre las antiguas prácticas bancarias y las nuevas formas de economía más complejas y delicadas que la nueva situación imponía, con el único objetivo de poder consolidar al sistema financiero mexicano.

Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. La Comisión Nacional Bancaria La ley de Instituciones de crédito del 19 de marzo de 1927 era insuficiente, porque solo regulaba instituciones de crédito propiamente dichas, de tal forma se establece la ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, aparecida en el diario oficial del 16 de enero de 1925, dicho decreto creó y dio rigor a la Comisión Nacional Bancaria.

Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

"Habiendo sido aprobada por el honorable Congreso de la Unión la ley orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional en lo relativo a los derechos que, conforme a nuestra Carta Magna, pueden adquirir las sociedades y los extranjeros en México, el Ejecutivo de mi cargo expidió la reglamentación correspondiente, en uso de las facultades que la mencionada ley le confiere" (3).

#### La Junta Reguladora de la Leche

"En vista de las dificultades creadas por los establecimientos con motivo de la nueva reglamentación de la leche, el Ejecutivo estableció una Junta Reguladora que desde el 21 de agosto de 1925 ha venido trabajando sin discontinuar y ha logrado impedir el alto costo que los productores querían dar a este alimento" (4).

#### La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro

"La Ley General de Pensiones civiles de Retiro, que es un sistema de funcionamiento similar al generalmente adoptado por las naciones más cultas y mejor administradas, no considera ya la pensión como una mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la administración y los empleados que la sirven" (5).

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro crea la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, la cual establece claramente que el fondo de pensiones fuera administrado por una junta especial, autónoma, que esta integrada por siete miembros, uno de los cuales es nombrado

por el Ejecutivo Federal, otro por el gobernador de Distrito Federal, dos encargados de representación y vigilancia, dos sin ningún cargo oficial y un director de Pensiones.

Con la idea de poner en operación una institución que fuera directamente a favorecer a los trabajadores al servicio del Estado, se puede resaltar la gran importancia que tiene para México la burocracia mexicana, ya que esta debe tener una base de profesionalización y de organización, a fin de que sea el aparato administrativo un medio idóneo para poder alcanzar el modelo de desarrollo buscado por el Estado.

#### La Caja Nacional de Ahorros y Prestamos

La Caja Nacional Escolar de Ahorros y Prestamos, es creada por decreto del 25 de mayo de 1925, para educar a la niñez escolar en el hábito del ahorro y la economía.

#### La Comisión Nacional de Caminos.

"Este ejecutivo no ha tenido inconveniente en comprometerse a suplir el faltante para complementar hasta un millón de pesos del producto, inferior a cuatrocientos mil pesos, del nuevo impuesto sobre el consumo de la gasolina, destinada especialmente a la construcción de caminos por decreto del 30 de marzo, cuya administración se encargara la Junta Nacional de Caminos, creada por el mismo decreto, con representantes de la Secretaría de Hacienda y de Comunicaciones y de los causantes del impuesto" (5).

La Comisión Nacional de Caminos se creó por ley del 30 de marzo de 1925, para poder administrar, así como aplicar los fondos recaudados por concepto de la venta de gasolina que establece la propia ley.

La creación de la Comisión Nacional de Caminos tuvo una relevancia significativa en la infraestructura carretera del país; a fin de poder modernizar y comunicar a México, con el objeto de poder ampliar y consolidar las relaciones comerciales de producción.

En el diario oficial del 26 de abril de 1925 se establece la ley de caminos y puentes, de esta forma se dota a la nación con una red de caminos que satisface la creciente necesidad de mejorar los medios de transportes del país.

#### Las Juntas Regionales de Comercio

El Departamento de Comercio, dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo a fin de mantener el costo de la vida justo, y al mismo tiempo evitar una alza inmoderada de precios, y estimular el intercambio mercantil, se crean con este objetivo las Juntas Regionales de Comercio, instituidas por ley del Diario Oficial del 28 de junio de 1926, mediante el cual se reglamenta el artículo 28 constitucional.

#### Las Comisiones de Eficiencia.

La reorganización llevada a cabo conjuntamente con las jefaturas de Hacienda, y las administraciones y Agencias del timbre de toda la República, capacitó a las dependencias de la Secretaría de Hacienda a

fin de poder ofrecer un servicio más eficaz, y con el objeto de hacerlo extensivo a todo el poder Ejecutivo fue creada la Comisión de Eficiencia.

A fin de proponer medidas que vayan encaminadas al establecimiento de mejores sistemas de trabajo y de reducción de presupuestos se nombraron de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, Comisiones de Eficiencia en la Secretaría de Agricultura, Gobernación, Educación pública e Industria, así como en Hacienda y Crédito Público y el Departamento de la Contraloría.

"Las Comisiones de Eficiencia que se nombraron de conformidad con la disposición de 15 de enero de 1925, trabajaron con buen éxito y continúan preparando los presupuestos para el año de 1928, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda" (7).

#### La Comisión Nacional de Irrigación

Una vez propuesta la Ley de Irrigación ante el Congreso, Calles crea el 28 de enero de 1926 la Comisión Nacional de Irrigación, la importancia de la comisión radica en el hecho de que el porvenir económico del país descansaba en el óptimo y ético aprovechamiento de los recursos agrícolas e hidráulicos del país, sin los cuales es imposible alcanzar la eficacia sin un apropiado sistema de irrigación.

Junto con estas medidas, Calles da a la tarea de crear la infraestructura agrícola bancaria.

## El Banco Nacional de Crédito Agrícola

El Banco Nacional de Crédito Agrícola se establece como sociedad anónima. Alrededor de este banco se lograron agrupar sociedades regionales de crédito, así como las sociedades de crédito de igual clase, los uniones de sociedades, Bancos agrícolas, refaccionarias y almacenes de depósito.

"El objetivo del Banco acorde con las necesidades del campesino, era incrementar el crédito del agricultor por medio de préstamos, fomentar las sociedades locales y regionales de crédito agrícola, organizarlas y reglamentarlas de acuerdo con los postulados legales, y ordenar el registro de crédito agrícola para su control" (B).

La idea original de Calles es crear un sistema financiero agrícola. Una vez terminado el periodo de la Revolución, el gobierno tenía que atender a los pequeños propietarios, así como a los ejidos para crear un sistema de crédito, que permitiera al campo modernizarse incorporando además las técnicas más avanzadas en la agricultura, el uso de fertilizantes, así como créditos especiales para la apertura de nuevas tierras.

Por supuesto la necesidad de esta reforma crediticia solo indica la manera de poder integrar al campo hacia un aspecto más amplio que es la Reforma Agraria, demanda de la Revolución de 1910.

La ley de crédito agrícola publicada en el Diario Oficial del 4 de marzo de 1926 creó el Banco de Crédito Agrícola S.A.

"Con fecha primero de mayo de este año se inauguraron cuatro bancos agrícolas ejidales, establecidos en los estados de Durango, Guanajuato, Michoacán e Hidalgo" (9).

#### La Comisión Técnica de Pesca

Ya que la gran mayoría de las actividades en el ramo de pesca se desarrollan en el litoral del Pacífico, y con el objeto de poder vigilar esta actividad se crea una Comisión Técnica.

#### Las Juntas Consultivas del Comercio y la Industria

Durante la administración de Plutarco Elías Calles, se instituyeron las Juntas Consultivas del Comercio y la Industria, para evitar los monopolios y el acaparamiento de los artículos de consumo necesario.

#### Los Almacenes Generales de Depósito

Del Diario Oficial del 28 de enero de 1926, Ley de Beneficencia privada para el Distrito y Territorios Federales, Calles señala que de la organización de un sistema bancario genuinamente nacional, constituiría una de las más firmes bases para poder sustentar la prosperidad de la Nación. Por tal motivo se elaboró la ley que crea el organismo denominado Almacenes Generales de Depósito.

#### La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por decreto del Diario Oficial se establece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en septiembre 23 de 1927.

Una de las más importantes gestiones del Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, reflejo de la experiencia adquirida en los conflictos que ha tratado, es la centralización de estos, por afectar al mismo tiempo diversas regiones del país, por lo que hay que aplicar idéntico criterio, por lo tanto deben considerarse de jurisdicción Federal.

#### La Comisión de Investigación del Rio Bravo del Norte

"Se estableció la Comisión de Investigaciones del Rio Bravo del Norte, con el objeto de tener los elementos necesarios para, llegado el caso defender los derechos de México en el aprovechamiento de las aguas del mencionado río" (10).

#### El Reglamento para la Organización de los Servicios Agrícolas Federales.

Durante el régimen callista, el Ejecutivo procura fijar las bases a fin de hacer efectiva la ayuda que el gobierno debe prestar a la agricultura.

"A ese efecto con fecha 31 de diciembre de 1927, expidió un reglamento de los Servicios Agrícolas Federales, cuya tendencia primordial es la de coordinar las actividades de las dependencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento" (11).

#### El Departamento de Aeronáutica Civil

Creado el primero de julio el Departamento de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas otorgó cinco permisos para escuelas civiles de aviación, por tal motivo, se ha dado

principio el acondicionamiento del primer puerto aereo de la Republica.

#### La Comisión Interministerial de Aeronáutica Civil

Para tal efecto la Comisión Interministerial de la Aeronáutica Civil efectuará los estudios para acrecentar el impulso a la aviación civil.

#### El Cuerpo Consultivo Oficial Permanente

Mediante decreto del consejo se conceden las facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para expedir la Ley que crea un cuerpo consultivo oficial, permanente y autónomo, en asuntos económico-sociales. Diario Oficial del 10 de febrero de 1928.

Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que, en el plazo de seis meses, contados a partir del día 1 de enero 1928, expida la Ley que cree un Cuerpo Consultivo Oficial, permanente y autónomo, de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económico-sociales, integrados por representantes del Gobierno, de los obreros, los industriales, los comerciantes, los agricultores, la Banca, las sociedades científicas y los consumidores.

#### Consejo Nacional Económico

El presidente calles, durante su gobierno estableció, El Consejo Nacional Económico, el cual tenía como propósito fundamental efectuar los estudios sobre los problemas económicos u sociales del país, de acuerdo a su ley constitutiva.

## Ley del Consejo Nacional Económico

Diario Oficial del 15 de junio de 1928. Que, en uso de la autorización concedida al Ejecutivo Federal por decreto del H. Congreso de la Unión, del 12 de enero de 1928, para la creación de un Cuerpo Consultivo de iniciativa libre y de consulta necesaria, en los asuntos económico-sociales de la Federación, ha tenido a bien expedir la siguiente Ley del Consejo Nacional Económico: Se establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá por objeto el estudio de los asuntos económico-sociales de la Nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre.

El Consejo Económico tiene facultades de investigación en todos los asuntos de carácter económico-social: puede nombrar libremente los peritos y comisiones técnicas que juzgue necesarios para el objeto, y recabar y coleccionar todos los datos de carácter estadístico, ya sean oficiales o particulares, y en general, procurarse todas las informaciones que a su juicio faciliten la solución de los problemas de índole económico-social cuyo estudio emprenda.

Organismos Administrativos Reorganizados Durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles.

### La Reorganización de la Comisión Monetaria

Se hizo necesaria la reorganización de esta comisión en la medida de que dependía directamente de la Secretaría de Hacienda; de allí que el 24 de diciembre de 1924 se independizara administrativamente la Comisión Monetaria, convirtiéndose en Sociedad Anónima. Con funciones

especificos tales como deposito y descuento, asi como los que ya venia desempeñando de Comision de Cambios y Moneda.

La organizacion de la Beneficencia Pública nel Distrito Federal.

La Beneficencia Publica ha organizado sus servicios administrativos y economicos mediante la creacion de nuevos departamentos.

El organismo de su administracion la forman la junta Directiva, la Direccion General de cuatro departamentos, legal de Construccion y Conservacion de Edificios, administracion de bienes propios y Proveduria General.

"El decreto del 16 de julio del año proximo pasado, creó un consejo, que era la denominacion de Junta Directiva de la beneficencia Pública del Distrito Federal debería manejar los bienes y pertenecientes a la beneficencia Publica, incluso la totalidad de los que vinieran de la loteria nacional, junta que quedo investida de personalidad juridica y de los facultades necesarias para el expedito cumplimiento de su encargo" (12).

#### La Organización del Departamento de Petróleo.

"El Gobierno de la República claramente percibe la trascendencia que tiene para nosotros el desarrollo de la industria petrolera, y la Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo dió principio a su labor de organizacion en el departamento de Petróleo" (13).

## Escuela de Administración Pública

Ahora bien, durante el régimen de Filadelfo Elías Galles y con el objeto de que el personal adscrito a todo el aparato administrativo del Estado pueda ofrecer un trabajo más eficiente en sus diferentes niveles, se estableció una Escuela de Administración Pública, en la que se enseñaban materias administrativas por un profesorado competente, la mayoría de los alumnos la formaban empleados de diversas dependencias del gobierno.

"En los primeros meses de 1921 un grupo de empleados superiores del Departamento de Contraloría tuvo la idea de establecer un curso de contabilidad fiscal, teniendo en cuenta el vasto campo de la administración pública y las dificultades que con frecuencia se presentan a los empleados en el variado desarrollo de sus trabajos, ya que inpreparados para labores que no sean las corrientes, sus alcances por lo general limitados, no les permiten apersonarse con trabajos que por su naturaleza ameritan resoluciones profundas u orientaciones mayores" (14).

## La Reorganización de los Ferrocarriles.

La administración de los Ferrocarriles Nacionales depende de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con el fin de reorganizar sus servicios y nivelar sus gastos en forma que permita a los propios ferrocarriles hacer frente a sus necesidades.

La reorganización administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se le devuelve a la Dirección General de Aduanas la autonomía que le otorgaba la ley del 19 de febrero de 1900. La razón u origen de esta medida radica en la calidad del servicio aduanero a fin de unificar los procedimientos así como hacer el mejoramiento y la depuración de su personal.

#### La Reorganización de la Comisión de Aranceles.

El decreto del 22 de abril de 1922, organiza la comisión de aranceles, con el fin de hacer más eficientes las labores en favor de la industria y el comercio del país. Esta Comisión quedó integrada por dos delegados de la Secretaría de Hacienda, dos de la Secretaría de Industria, un delegado de la Secretaría de Agricultura, un delegado de la Secretaría de Comunicaciones, así como uno de cada una de las Confederaciones de las Cámaras de Comercio y de Industria.

"No desea el Ejecutivo, dejar de citar la nueva organización que por decreto reciente se acaba de dar a la Comisión de Aranceles y que inicia una práctica de alta importancia en la tarifa aduanal al convertirla en una medida de defensa económica de más activo impulso al desarrollo de los recursos naturales del país" (15).

Una de las primeras labores de esta Comisión, es revisar el arancel vigente con la idea de unificar los impuestos y derechos sobre Comercio Exterior.

#### 4.2 La Trascendencia de la Administración Pública

La obra administrativa de Calles, considerada en el subcapítulo anterior, demuestra cuál es la importancia de la administración pública en la conducción de la sociedad civil. Los diversos organismos y funciones administrativas que durante su periodo se crearon y desarrollaron, dan cuenta de que la administración pública se caracteriza por desempeñar tareas especializadas, diferenciadas, multifuncionales y jerarquizadas.

Como actividad del Estado en la sociedad, la administración pública permite crear y reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista. La acción de la administración es continua, organizadora y articuladora. En este sentido, el periodo de Calles es rico en logros a cargo de la administración pública. Es un periodo donde la insuficiencia de capital y la ausencia de una clase burguesa nacionalista y emprendedora, impiden que la sociedad civil avance con rapidez. La tarea del Estado, a través de la administración, asume un papel protagónico. Más cuando es un Estado comprometido con las demandas sociales nacidas al calor de la Revolución Política como la de 1910.

La inversión pública, la variedad de organismos administrativos, la orientación de los programas gubernamentales, los criterios de inversión y gasto, el trazo de la política económica, monetaria y crediticia y la política tutelar y de servicio, demuestran que la administración pública desempeña actividades crecientes que la clase capitalista no está en condiciones de asumir.

Ante la falta de una iniciativa privada progresista y nacionalista en términos del capitalismo, la reconstrucción del país tenía que estar en manos del poder público. Buena reconstrucción debía hacerse con base en los tiempos políticos que se vivían. Después de una revolución, la tarea más importante es cómo iniciar los procesos de reconstrucción. Si Carranza y Obregón habían iniciado la reconstrucción nacional, le corresponde a Plutarco Elías Calles acelerarla y ampliarla.

Haber creado durante su gobierno el Banco Central, es testimonio de que la reconstrucción del país tenía que hacerse con apego a la modernización. El orden constitucional de 1917 es el arquetipo ineluctable que define y circunscribe la actividad de la administración pública. Por tanto, Calles es un estadista que supo utilizar la acción de la administración con sentido positivo, de progreso y de bienestar. Con la Administración Pública reconstruye y con la política orienta el rumbo de la reconstrucción.

Desde luego que su labor de gobierno debe enfatizarse en los marcos de un capitalismo dependiente. Lo que hizo en la sociedad, responde a cómo desenvolver al país en el intercambio mercantil. Por ello, la administración pública ha de contextualizarse en tal sentido. Procevar, conservar y transformar, es la trilogía estructural que se cuida para gobernar desde el ángulo de la capacidad administrativa. Calles impulsó una sociedad con paradigma moderno teniendo como premisa acciones también modernas a cargo del Estado y su administración.

Dirigese que la actividad del Estado en la sociedad que es la administración pública, tiene con Calles expresión plena.

Como Actividad Externa (\*) en la sociedad, tiene manifestaciones tangibles.

Como Actividad Organizadora (\*\*) acredita su misión social en la promoción, el estímulo y la creación de condiciones e instituciones modernas. La sociedad, sin la administración, es imposible que pueda vivir. Los planes políticos, las proclamas democráticas, los ideales de cambio y progreso y las promesas sociales, solo fructifican cuando la clase política confiere a la administración pública la capacidad y el lugar para que integre fines y medios. es decir, que los proyectos y programas políticos solo se cumplen si la administración se encarga con sus capacidades, recursos, personal y cometidos, de darles cuerpo y significación. En este sentido, la Administración del poder consiste en responder con eficacia a lo que la sociedad quiere y necesita. Y el poder constructivo se manifiesta en la etapa que Calles gobierna.

(\*) Retomamos para fines de este analisis la categoría Actividad Externa, tal y como la concibe Lorenzo Vonstein en su obra: La Teoría de la Administración Pública, escrita en 1865. No es una categoría abstracta, sino elemento que permite conceptuar la importancia de la Administración Pública. Al respecto consúltese: Guerrero, Omar. La Teoría de la Administración Pública. Ed. Harla, México 1986, pp 125-139.

(\*\*) De igual manera y en coincidencia con los planteamientos de Vonstein, la categoría Actividad Organizadora formulada por Carlos Marx en: Notas al Prusiano, de 1844, permite recuperar y destacar la naturaleza realizadora de la Administración Pública. Consúltese: Guerrero, Omar. Op. Cit. pp 220-224.

Para Calles, la administración ocupa un lugar destacado en los procesos de la vida nacional. Orienta la marcha de la administración con sensibilidad política. Si la política se refiere al qué hacer, para qué hacer y por qué hacer, la administración es cómo hacerlo. Política y administración son para Calles palancas de la reconstrucción nacional. Pero la administración pública es la que se responsabiliza en conjunto de una empresa de tal magnitud.

De este modo, la institucionalización de la vida nacional que Calles impulsa, genera una obra de gobierno abundante en logros alcanzados y diversa en cuanto a la red de instituciones administrativas que logra configurar. En periodos de reconstrucción, las instituciones administrativas son clave para capitalizar un país, para gobernar sus procesos sociales, para reencauzar el conflicto político vía institucionalización, para atemperar contradicciones y para conseguir el bienestar generalizado. Por tanto, las instituciones de la administración pública son importantes no solo por su creación, sino por lo que hacen en favor de la sociedad. En suma, Calles gobierna fundamentalmente con la administración pública. Su obra es propia de un periodo decisivo en la reconstrucción del México postrevolucionario.

#### CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) GARCIA CARDENAS, Luis, Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública en México, Revista INAF, México 1983, p.300.
- (2) Elías Calles Plutarco. Pensamiento Político y Social. Antología (1913-1936). F.C.E. México, 1988, p. 202.
- (3) México a través de los informes presidenciales, Secretaría de la Presidencia. Vol. 5. México, 1976, p.161.
- (4) Ibid p. 168.
- (5) Ibid. p.139.
- (6) Ibid p. 133.
- (7) Ibid p. 185.
- (8) LEON DE PALACIOS, Ana María. Plutarco Elías Calles. Creador de Instituciones. INAF. México, 1976,p. 62.
- (9) México a través de los Informes Presidenciales, Op. Cit. p.160.
- (10) Ibid p.140.
- (11) Ibid p. 204.
- (13) Ibid p. 143.
- (12) México a través de los Informes Presidenciales, Op. cit. p.151.

(14) GUERRERO, Omar El Departamento de Contraloria 1917-1935 Revista de Administracion Publica, El Sistema de Control y Evaluacion, INAP, México, 1984, p.243.

(15) Ibid p. 178.

## V CONCLUSIÓN

### 5.1 Preambulo Historico

Para ubicar la obra política y administrativa del régimen de Plutarco Elías Calles, es necesario analizar en líneas generales lo que sucedió en México durante varias etapas de la historia, como la Colonia, la Independencia, la Reforma, y la Revolución, para lograr una cabal concepción de por qué el Estado mexicano y el Ejecutivo en particular, se fortalecen a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Y como su fuerza es determinante para llevar a cabo la reconstrucción de la sociedad civil.

Para comprender como Calles centraliza el poder, y sienta las bases del Estado moderno, es necesario destacar que las primeras formas de centralización se dieron desde la Colonia, pasando por la Presidencia, el porfiriato, hasta el Constitucionalismo lo que quiere decir que Calles, así como el resto de revolucionarios de 1910, son los herederos de un Estado fuerte, que logra centralizar el poder, y de esta forma la administración pública, se erige en el modo de ejercer, el dominio político y la dirección en la sociedad civil.

El grupo gobernante, heredero de la tradición política y administrativa, recibe una administración pública altamente centralizada y burocratizada. A este grupo triunfador de la revolución, le corresponde gobernar al país con una estructura administrativa y política del Estado porfirista, es decir, no se sustituye la administración pública, sino que al contrario la acrecienta y la desarrolla.

El mayor logro del régimen de Plutarco Elías Calles sea el de consolidar y acrecentar la intervención del Estado en la vida económica, social y política de la sociedad civil, por tanto, el régimen de Calles asimila la herencia histórica del intervencionismo de Estado.

Con este legado histórico, al Estado que le corresponde dirigir a Calles, es de un Ejecutivo fuerte, ya que el Estado logra por estas vías fortalecerse con la centralización administrativa y política.

Pero como también se ha apuntado, la centralización del Estado se caracteriza por tener una clara diferenciación, especialización, así como contar con una jerarquización de la administración pública, logrando de esta manera reproducir las condiciones materiales de la sociedad civil, ya que de esta manera el Estado acrecienta y ejerce dominio sobre la sociedad.

Al estudiar el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles, se debe tener en cuenta en qué forma asimilan los regímenes posteriores a la revolución a la sociedad mexicana, la cual en este periodo, es una sociedad en transición, acostumbrada, desde la época de la reforma a una fuerte intervención del Estado.

Es, por esta razón, que al régimen de Calles le corresponde modernizar al Estado mexicano, su régimen político, su administración pública, con el fin de asegurar las bases del progreso material y social.

Para alcanzar estos objetivos, el régimen callesista dispone de una administración pública altamente centralizada que le permite al Ejecutivo un control efectivo de los recursos con que cuenta el Estado, a fin de gobernar con energía y de esta forma, conciliar las diferencias que puedan surgir entre los distintos grupos y clases sociales.

Estos objetivos planteados por el grupo postrevolucionario, no hubieran sido posibles, de no contar con un ordenamiento jurídico como el de la Constitución de 1917, promulgada por Venustiano Carranza. De hecho, el ordenamiento constitucional es la base jurídica que permite a Calles fortalecer las bases del Estado moderno con el apoyo de la administración pública.

La Constitución de 1917 recoge y sintetiza la tradición histórica para tener un Estado con Ejecutivo fuerte, y al mismo tiempo contar con una administración pública centralizada y diversificada que permitiese la firme acción del Estado, así como una eficaz conducción política.

La inclusión de los artículos 3,27, así como el 123 en la Constitución de 1917, reafirman y consolidan la concepción clara y firme que tenían los revolucionarios encabezados por Carranza, para consolidar la intervención del Estado mexicano, y en particular la del Ejecutivo en toda la actividad de la sociedad civil.

Claro que Carranza pretende con el ordenamiento constitucional de 1917, fortalecer la figura presidencial por medio de artículos que favorecen al Poder Ejecutivo.

Es decir, con la Constitución de 1917 el grupo triunfante de la revolución logra configurar la nueva visión de lo que será el nuevo Estado mexicano y su papel constructor y transformador en favor de la sociedad civil.

De esta manera se fortalece y se consolida el Ejecutivo, y al mismo tiempo se logra una cada vez mayor intervención del Estado en la sociedad; se logra a partir de Carranza, establecer una diferencia notable con la Constitución de 1857, en la cual el Ejecutivo se encontraba debilitado frente al poder legislativo.

Así pues, bajo esta idea, la nueva Constitución ofrece al Estado Mexicano una mayor y cada vez más acelerada intervención en la vida social, económica y política de la sociedad civil, solo que a esta nueva intervención la caracteriza que el Estado, es el representante formal de todas las clases sociales, y de esta manera, el Ejecutivo se convierte en el eje principal de los conflictos que pudieran surgir entre los diferentes componentes de la sociedad.

Solo de esta manera se puede entender que idéos gobernantes que surgen del periodo posterior a la revolución, los caracteriza el que sean un Ejecutivo fuerte, apoyados en una administración pública que desempeña un papel preponderante tanto para sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, como amortiguar la lucha de clases, lo que permite al Ejecutivo, ejercer el dominio político sobre la sociedad civil, ya que esta por su incapacidad, no puede crear y al mismo tiempo, reproducir los servicios que el Estado le proporciona.

De la misma manera, la administración pública permite al Estado una conducción política con lo cual el Estado pueda enfrentar los retos que le representan las distintas fracciones económicas que buscan acceder al bien del Estado.

De igual forma, la administración pública permite al grupo gobernante de la revolución sentar las bases del Estado moderno, ya que hereda, por una parte, a un Estado centralizado así como jerarquizado, lo que le permite al Ejecutivo aplicar y desarrollar su dominio político y la dirección administrativa.

La Constitución de 1917 institucionaliza el establecimiento del régimen presidencial, ya que el orden constitucional, creado y promovido por Carranza, es el que le da forma y contenido a la actual organización del Estado mexicano posrevolucionario, y es esto, lo que diferencia a la sociedad civil del Estado, y de igual forma se dan las diferentes formas de relación entre la administración pública y las clases sociales.

Solo de esta forma la Constitución de 1917 dota al Estado de poderes amplios, los cuales se positan en manos del Ejecutivo, para que este logre regular y sancionar las diferentes relaciones entre el Estado y los particulares.

## 5.2 La Acción Constructora de la Administración Pública Callista

Con base en las ideas de el apartado anterior, el régimen de Plutarco Elías Calles marca un cambio de las fuerzas políticas de la posrevolución, ya que Calles es el depositario de una ajuste histórico, que marca dos épocas, dado que es la fuente de la transición que va del caudillismo al presidencialismo institucional, con el fin de establecer, por las vías constitucionales, la intervención del Estado en la vida económica, social, y política.

Para alcanzar estos objetivos. Calles centraliza el poder a fin de unificar a la administración pública y así gobernar mejor a la desmembrada sociedad civil.

Para lograr la centralización, es necesario la creación de instituciones administrativas que le permitiesen a Calles agrupar y al mismo tiempo organizar a la sociedad civil.

Logra sentar las bases para institucionalizar las reformas sociales con objeto de lograr una mayor intervención del Estado a fin de fortalecerlo y al mismo tiempo ser protagonista del desarrollo y de la riqueza social. El Estado se erige en la institución que protege y desarrolla a la sociedad, es un Estado que tiene un régimen progresista, en términos capitalistas.

La importancia de la obra administrativa de Calles, cobra mayor relevancia cuando una de las áreas que le preocupa e interesa es la actividad económica, proclamada en su plan de gobierno, de tal manera

que la política económica es el principal objetivo del Presidente Calles.

El proyecto político de Calles es modernizador y nacionalista, ya que se propone transformar y modificar las estructuras desde sus orígenes. Sin embargo, para llevar a cabo esta tarea, es necesario el concurso de las fuerzas productivas del país. En este sentido se forma y multiplica el capital.

Para alcanzar este objetivo, es necesario tener una moneda estable, lo cual solo es posible a través de un banco único de emisión. Este es el motivo de la creación del Banco de México.

La sola creación del Banco de México, así como de la Comisión Nacional Bancaria, determina en gran medida hasta qué grado de desarrollo se logro alcanzar con la intervención del Estado durante el régimen de Calles en la vida económica de la sociedad civil.

De igual manera, la creación de los bancos agrícolas determinan la intervención del Estado en el sector primario de la economía, con el propósito de mantener un control financiero y administrativo de esta importante actividad económica.

De esta forma, una vez que Calles sienta las bases económicas y financieras del país, se da a la tarea de crear una estructura que le permita al país tincar un desarrollo sostenido en términos de un capitalismo absoluto desde el Estado.

Calles, este se apoya siempre en el ordenamiento constitucional, así como en una serie de leyes y decretos, que conforman el marco jurídico, sobre el cual el gobierno callista sostendrá toda su tarea

administrativa y de gobierno.

Esta visión del país, con un gobierno de fuerte participación del Estado en la sociedad civil, es el resultado de la herencia histórica y de una fuerte intervención estatal que Calles amplía y desarrolla con un ejecutivo fuerte y con una administración centralizada.

El aporte de Calles es que logra materializar en su obra de gobierno esta herencia histórica, producto de los gobiernos fuertes, tanto de Benito Juárez, como de Porfirio Díaz, a fin de impulsar al país hacia una nueva fase de desarrollo económico, social y político.

Solo de esta manera se puede afirmar que Calles consolida, amplía y desarrolla la herencia de un Ejecutivo fuerte, ampliando nuevas y más complejas formas del intervencionismo estatal.

El estudio de la obra administrativa de Calles, así como la creación de múltiples y diversas instituciones, confirman y explican el por qué el Estado que le toca dirigir a Calles se da a la enorme tarea de transformar a la sociedad, a fin de establecer las bases de un nuevo modelo de desarrollo; modelo que amplía la reproducción del capital, atendiendo también a las clases asalariadas.

El objetivo de organizar a la administración pública para Calles, no tiene otro fin que modernizarla, ya que es una condición necesaria para proyectar la nación, hacia un modelo de desarrollo muy diferente al que las dictaduras del siglo XIX se habían propuesto.

Es, por este motivo, que Calles se da a la tarea de modernizar

la Administración Pública, así como al ejército, poniendo mayor énfasis en la actividad económica del Estado, actividad que tiene ventajas políticas y logros sociales.

Una característica significativa de los dos primeros años de la administración del presidente Calles, permite visualizar el poco énfasis en racionalizar y ampliar la Administración Pública. A mayor desarrollo de la sociedad, mayor desarrollo de la Administración Pública. La relación entre estructura económica y superestructura institucional, es clara e inobjetable.

Se busca también, la multiplicación de las funciones del Estado, así como la especialización de diversos organismos administrativos. De igual manera se puede observar un acelerado proceso de centralización y de institucionalización de las prácticas políticas incluidas y difundidas del espacio institucional de la Administración Pública.

En el campo laboral se procura durante la administración callista, la "conciliación" de los distintos intereses de clase, mediante la intervención Poder Ejecutivo Federal y los conflictos dados entre el capital y el trabajo.

Con Calles se inaugura una nueva época en lo referente a asuntos laborales, al actuar el presidente de México en asuntos en materia laboral, restringidos hasta entonces al Distrito Federal, así como a los territorios federales. La intervención del Ejecutivo se amplía considerablemente al declararse la competencia federal de los asuntos laborales.

Sin embargo el gran aporte del régimen de Plutarco Elías Calles es el de la reconstrucción nacional, ya que desde su política económica, se da a la tarea de reconstruir al país sobre la base de una mejor economía nacional. Crea a la vez instituciones que le permitan al Ejecutivo fortalecer la intervención del Estado, y de la misma manera sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo se preocupa de que la administración Pública cumpla sus deberes conservando y preservando las potencias e instituciones de la sociedad.

En este sentido y de acuerdo con el Bonnin, "la administración pública es aquella potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla"(1).

Y esta es precisamente la mejor definición que se puede encontrar a la obra administrativa del General Plutarco Elías Calles, ya que la tipificación de instituciones de la administración callista, demuestra el grado de desarrollo, complejidad y especialización que alcanzó.

(1) BONNIN, C.J.B. Principios de la Administración Pública, revista de Administración Pública, edición especial, INAP, México 1962, pp 93-94.

Calles articula una fuerte relación entre la sociedad civil y administración pública, ya que en esta se puede acreditar la acción del estado como acción organizada en la sociedad, Estado y sociedad en el periodo de Calles, se corresponden. El Estado organiza via administración pública a la sociedad y esta recibe del Estado el fomento, estímulo, protección y seguridad que necesita para desenvolverse.

La creación de instituciones administrativas durante la época callista, tienen por objeto el acercamiento del Estado con la sociedad civil, a fin de poder conducir los destinos de esta.

De ahí que la administración pública sea la que se encargue de la ejecución de la voluntad estatal, y adscrita al Ejecutivo, se origina en la instancia de cumplir con la acción del Estado.

Ahora bien, el carácter del Estado, y por ende de la administración pública, es esencialmente conservador, esto quiere decir, que la acción de la administración tiende a conservar y a preservar lo que existe. En este caso, las instituciones, los organismos, y las estructuras propias de la esfera gubernamental, no se consideran para impedir la transformación social, si no para propiciarla y transformarse con ella.

Durante la época de Calles, las instituciones tuvieron como principal objetivo, conservar y mantener al Estado, así como la seguridad de la sociedad.

Con todo esto, Calles concibe como estadista un país moderno con activa participación estatal, sin la cual la sociedad no puede

sobrevivir, desarrollarse y acceder al progreso. La gobernabilidad de la sociedad es posible a la capacidad que la administración pública acredita en todos los órdenes.

De este modo, la creación de nuevas instituciones administrativas logran agrupar y organizar a los distintos grupos sociales.

El Estado y la administración devienen en instituciones fuertes, constructoras y transformadoras. La riqueza de un Estado fuerte promotor de la riqueza, depende de su obra administrativa y en el gobierno de Calles se encamina a este objetivo, para impulsar y dirigir el desarrollo moral, intelectual y material de la sociedad civil.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. AGUILAR, Alonso y CARRION, Jorge  
LA BURGUESIA, LA OLIGARQUIA Y EL ESTADO  
Editorial Nuestro Tiempo, México. 1974.
2. ANGUIANO, Arturo  
EL ESTADO Y LA POLITICA SERERA DEL CARDENISMO  
Editorial ERA, México, 1975.
3. BONNIN, C. J. B.  
PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION  
Revista de Administración Pública, Ediciones INAP,  
México, 1982.
4. CALDERON, José María  
EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO  
Ediciones El Caballito, México, 1972.
5. CARRILLO CASTRO, Alejandro  
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO  
Ediciones INAP, México, 1973.
6. CORDOVA, Arnaldo  
LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO  
Editorial ERA, México, 1972.

7. CORDOVA, Arnaldo  
LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA  
Editorial ERA, México, 1973.
8. CORDOVA, Arnaldo  
LA POLITICA DE MASAS DEL CARDENISMO  
Editorial ERA, Mexico, 1974.
9. CHANES NIETO, José  
ADMINISTRACION DICTATORIAL  
Cuaderno de la F.C.F. y S. UNAM, México, 1983.
10. ELIAS CALLES, Plutarco  
PENSAMIENTO POLITICO Y SOCIAL. ANTOLOGIA (1913-1936)  
Editorial F.C.E., México, 1988.
11. GARCIA CARDENAS, Luis  
ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
EN MEXICO  
Revista de Administración Pública, Ediciones INAP,  
México, 1983.
12. GUERRERO, Omar  
LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA  
Ediciones INAP, México, 1980.

13. GUERRERO, Omar  
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA  
Editorial HARLA, México, 1980.
14. GUERRERO, Omar.  
EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA 1917-1933  
Revista de Administración Pública, el Sistema Nacional de  
Control y Evaluación. Ediciones INAP, México, 1984.
15. GUERRERO, Omar  
LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
Editorial HARLA, México, 1986.
16. LEAL, Juan Felipe  
LA BURGUESIA Y EL ESTADO MEXICANO  
Ediciones El Caballito, México, 1974.
17. LEAL, Juan Felipe  
MEXICO: ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS  
Ediciones El Caballito, México, 1975.
18. LEON DE PALACIOS, Ana María  
PLUTARCO ELIAS CALLES CREADOR DE INSTITUCIONES  
Ediciones INAP, Mexico, 1975.

19. MARX, Carlos y ENGELS, Federico  
OBRAS ESCOGIDAS  
Editorial Progreso, III tomos, Moscú, 1976.
  
20. RABASA, Emilio  
LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA  
Editorial Porrúa, México, 1982.
  
21. RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio  
LA REFORMA POLITICA Y LOS PARTIDOS EN MEXICO  
Editorial Siglo XXI, México, 1987.
  
22. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA  
MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES  
Tomo 5 Volumen II, México, 1976.
  
23. SEVILLA, Carlos  
EL BONAPARTISMO EN MEXICO. SURGIMIENTO Y CONSOLIDACION  
Revista de Administración Pública. Ediciones INAP,  
México, 1982.
  
24. SPENCER GOODSPEED, Stephan  
EL PAPEL DEL EJECUTIVO EN MEXICO  
En Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México,  
Volumen VII, México.

25. UVALLE BERRONES, Ricardo

EL GOBIERNO EN ACCION LA FORMACION DEL REGIMEN PRESIDENCIAL

Editorial F.C.E., México, 1981.

26. VILLA AGUILERA, Manuel

LA INSTITUCION PRESIDENCIAL EL PODER DE LAS INSTITUCIONES Y

LOS ESPACIOS DE LA DEMOCRACIA

Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1987.